

OSAKEYHTIÖ KUNNAN ORGANISAATIOSSA

Pro gradu -tutkielma
Jari-Pekka Väisänen
Aalto-Yliopiston kauppakorkeakoulu
Yritysjuridiikka
Kevät 2018

Tekijä Jari-Pekka Väisänen

Työn nimi Osakeyhtiö kunnan organisaatiossa

Tutkinto Kauppatieteen maisteri

Koulutusohjelma Yritysjuridiikka

Työn ohjaaja(t) Tomi Viitala

Hyväksymisvuosi 2018

Sivumäärä 84

Kieli Suomi

Tiivistelmä

Kuntalaki uudistui vuonna 2015. Kuntalaki velvoittaa, että kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavat tehtävät on annettava osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Kuntien yhtiöittämisvelvollisuuden tarkoituksena on saattaa yksityinen ja kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittama toiminta keskenään mahdollisimman tasa-arvoiseen tilanteeseen. Yhtiöittämisvelvollisuus muun muassa siirtää kuntien markkinaehtoiset toiminnot kunnan muuten nauttiman konkurssisuojaan ulkopuolelle.

Tutkimustyöni tarkastelee kunnan ja kuntayhteisöjen sekä niiden muodostaman kuntakonsernin erityispiirteitä suhteessa vastaaviin yksityisiin toimijoihin. Kuntayhteisöissä pääpaino on kunnan tytäryhtiöinä toimivien osakeyhtiöiden tarkastelussa. Lähestymiseen olen valinnut kolme näkökulmaa: lainsäädännöllisen, hyvän hallintotavan sekä verotuksellisen näkökulman. Kaikkien näkökulmien osalta kuntaorganisaation tilannetta verrataan yksityisen toimijan vastaavaan tilanteeseen, joskaan yksityisen toimijan tilannetta ei työssä yksityiskohtaisella tavalla kuvata.

Lainsäädännöllisessä näkökulmassa korostuu kuntalain kunnilta vaatiman konserniohjeen merkitys. Kuntalain vaatimukset konserniohjeelle läpikäydään työssä yksityiskohtaisesti ja kohta kohdalta tarkastellen. Vaatimusten mukaisesti kunnan konserniohjeessa tulee ottaa kantaa mm. kuntakonsernin hyvään hallinto- ja johtamistapaan.

Hyvä hallintotapa kunnan ja kuntakonsernin näkökulmasta sisältää useita erityiskysymyksiä. Tässä tutkimustyössä, hyvää hallintotapaa käsittelevässä osuudessa, tuon esille pitkään hallintoketjuun, näkemyksien ja etujen ristiriitaan, ajanjaksojen syklisyyteen sekä hallitustyöskentelyn ammattimaisuuteen liittyvät haasteet, jotka koskevat erityisesti kunnan omistamia ja sen konsernijohtoon valvonnan alaisuudessa toimivia yhteisöjä.

Verotuksellisen näkökulman mukaisessa tarkastelussa oleelliseen osaan nousee kunnan rajoitettu verovelvollisuus, joka osaltaan merkittävästi muuttaa kuntakonsernin verotuksellista asemaa suhteessa yksityiseen toimijaan. Rajoitettu verovelvollisuus ja sen mukanaan tuoma omalla alueella tapahtuvan toiminnan tuloverovapautus tarjoaa kunnalle merkittävän edun verosuunnittelun toteuttamisessa suhteessa yksityisiin konsernirakenteisiin.

Työn yhteenvedo-osiossa kuvataan näiden kolmen näkökulman; lainsäädännön, hyvän hallintotavan ja verotuksen sekä niihin liittyvien erityiskysymysten yhteisvaikutus kunnan toimintaan. Tutkimustyö tuo esille, että näiden tekijöiden yhteisvaikutus on osattava riittävällä tavalla ottaa huomioon kuntakonsernin johtamisen suunnittelussa sekä sen toiminnan valvonnassa.

Avainsanat kunta, kuntalaki, kuntakonserni, konserniohje, kuntayhtiö, hyvä hallintotapa, osakeyhtiölaki

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	1
1.1	Tausta	1
1.2	Tutkimuskysymykset ja –näkökulmat	2
1.3	Keskeiset tutkimuskysymykset	3
1.4	Tutkimusmenetelmät.....	4
1.5	Aikaisempia tutkimuksia.....	4
2	Lainsäädännöllinen näkökulma	6
2.1	Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla.....	6
2.2	Kunnan toiminta konsernimuodossa	9
2.3	Kuntatalouden lainsäädäntö.....	11
2.4	Konserniohje.....	13
2.4.1	Tarpeelliset määräykset kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta	16
2.4.2	Tarpeelliset määräykset konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä	18
2.4.3	Tarpeelliset määräykset tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta	19
2.4.4	Tarpeelliset määräykset velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa	21
2.4.5	Tarpeelliset määräykset konsernin sisäisistä palveluista	23
2.4.6	Tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä.....	25
2.4.7	Tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.....	27
2.5	Konserniohje käytännössä, Kotkan ja Kouvolan kaupungit.....	27
2.6	Kotkan kaupungin konserniohje	28
2.6.1	Talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus	28
2.6.2	Konsernivalvonnan, raportoinnin ja riskienhallinnan järjestäminen	29
2.6.3	Määräykset tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta.....	29
2.6.4	Velvollisuus hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa	30
2.6.5	Konsernin sisäiset palvelut.....	31
2.6.6	Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen	32

2.6.7	Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa.....	33
2.7	Kouvolan kaupungin konserniohje.....	34
2.7.1	Talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus	35
2.7.2	Konsernivalvonnan, raportoinnin ja riskienhallinnan järjestäminen	35
2.7.3	Määräykset tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta	36
2.7.4	Velvollisuus hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa	36
2.7.5	Konsernin sisäiset palvelut.....	37
2.7.6	Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen	38
2.7.7	Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa.....	39
2.8	Yhteenvedo Kotkan ja Kouvolan kaupunkien konserniohjeista	41
3	Hyvän hallintotavan (Corporate Governance) näkökulma	42
3.1	Kuntakonserni ja hyvä hallintotapa (Corporate Governance)	42
3.2	Hallintoketju	43
3.3	Näkemyksellinen ristiriita	46
3.4	Ajanjaksolliset haasteet.....	47
3.5	Hallitustoiminnan ammattimaisuus	49
3.6	Etujen ristiriita kunnan omistamassa yhtiössä	50
4	Verotuksellinen näkökulma.....	52
4.1	Kuntakonsernin verotus	52
4.2	Yritys- ja kuntakonsernin verotuksen erot	53
4.3	Kuntakonserni organisaationa	56
4.4	Verotuksellista hyötyä synnyttävät tuloutuksen tavat	56
4.4.1	Tytäryhtiölainojen korot	56
4.4.2	Takausprovisiot tytäryhtiölainojen takauksista	59
4.4.3	Vuokratuotot kiinteistöistä	62
4.4.4	Kunnan tytäryhtiöilleen tuottamat palvelut (konsernin sisäiset palvelut)	64
4.5	Käsiteltyjen tuloutuskanavien vertaaminen osinkoina toteutettavaan tuloutukseen.....	65
4.6	Yhteenvedo tutkimustyön verotuksellisesta osuudesta	69
4.7	Tutkimustyön verotukselliseen tarkasteluun liittyvät heikkoudet ja lisätutkimustarpeet...	72
5	Yhteenvedo tutkimustyöstä osakeyhtiö osana kunnan organisaatiota	74
5.1	Ehdotetut ratkaisut	80
5.2	Jatkotutkimustarpeet	83
	Lähdeluettelo	85

1 Johdanto

1.1 Tausta

Tehdessäni tätä tutkimustyötä vuoden 2017-2018 vaihteessa, olen opintovapaalla Kotkan kaupungin talouspäällikön virasta. Olen työskennellyt kunnan palveluksessa vuodesta 2012 eli noin viiden vuoden mittaisen ajanjakson. Tätä ennen olin töissä kunnallisessa tilitoimistoympäristössä yhteensä kolmen vuoden ajan. Oma työhistoriani antaa minulle hyvät edellytykset tarkastella kuntaorganisaatiota ja sen erityispiirteitä. Yhteiseurooppalaisen lainsäädännön kehittyminen erityisesti kilpailuoikeuden sektorilla näkyy vahvasti myös kuntasektorilla. Uudistukset ovat pakottaneet kuntia yhtiöittämään markkinaehtoisia toimintojaan. Tästä on seurannut, että osakeyhtiöiden merkitys osana kunnan organisaatiota on kasvanut ja tulee edelleen kasvamaan. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan osakeyhtiön erityistä roolia osana kuntaorganisaatiota eli kuntakonsernia.

Uudistunut kuntalaki vie kuntien taloudellisen tarkastelun painopistettä entistä enemmän koko kunnan konsernitalouden huomioon ottavaan suuntaan. Kunnan konsernin talouden seuranta ei nykyisellään ole enää pelkkää tasetietojen yhdistelyä, vaan konsernitilinpäätöksen vaatimukset ovat lähes yhteismitalliset yksityisen konsernin tilinpäätösvaatimuksiin. Kunta konsernin emoyhteisönä kuitenkin poikkeaa paljon yksityisen konsernin emoyhtiönä toimivasta osakeyhtiöstä. Esimerkiksi yhteisöjä koskeva lainsäädäntö, yhtiön todellisen lopullisen omistajan sekä erityisesti hyvän hallintotavan mukaisen omistajan tahtotilan määrittäminen eroavat toisistaan tarkasteltaessa kuntaa ja yksityistä osakeyhtiötä konsernin emoyhteisönä. Kunnalle ja sen muodostamalle konsernille aiheutuu erityisvelvoitteita myös kuntalain puolelta. Nämä velvoitteet eivät koske yksityistä osakeyhtiötä tai yksityisesti omistettua konsernia. Myös kunnan verotuksellinen status poikkeaa suhteessa yksityisen konsernin emoyhtiönä toimivaan osakeyhtiöön.

1.2 Tutkimuskysymykset ja –näkökulmat

Tämän työn tutkimuksellinen tarkoitus on vertailla yksityistä liiketoimintaperustein toimivaa konsernia kuntaomisteiseen konserniin (kuntakonserni). Tarkastelu tehdään kolmesta eri näkökulmasta.

Ensimmäinen tarkastelun näkökulma on lainsäädännöllinen ulottuvuus. Kuntakonserni ja yksityinen konserni toimivat osin eri lakien alaisuudessa. Lainsäädännöllisestä tarkastelusta haetaan puitteet konsernien toiminnalle. Tässä osiossa oleelliseen osaan nousee kuntalain velvoite huolehtia kunnan omistajaohjauksesta konserniohjeen muodossa.

Toinen tarkasteltava näkökulma on hyvän hallintotavan (Corporate Governance) mukainen lähestyminen. Kuntakonsernin ja yksityisen konsernin hallintoon, erityisesti omistamisen poikkeavan rakenteen kautta, liittyy eroavaisuuksia, jotka vaikuttavat koko konsernin hallintoon.

Kolmanneksi tarkastelun kohteeksi on valittu verotuksellinen näkökulma. Kunnan verotuksellinen status poikkeaa emoyhteisönä yksityisen konsernin emoyhtiön vastaavasta statuksesta. Tämä tuo tarkasteltavaksi erityispiirteitä, kun havainnoinnin kohteena on kunnan omistama konsernirakenne. Verotuksellisessa tarkastelussa kuntakonsernia verrataan yksityisen konsernin lisäksi myös eurooppalaiseen konserniin (konserni, jonka tytäryhtiö on suomalainen, mutta emoyhtiö eurooppalainen).

Tutkimuksen ensimmäisen ja kolmannen vaiheen, eli sekä kuntalain konserniohjetta koskevien määräysten mukaisen tarkastelun että verotuksellisen tarkastelun konkretisoimiseksi olen ottanut läpikäytäväkseni kahden kymenlaaksolaisen kunnan, Kotkan ja Kouvolan kaupunkien, konsernitilinpäätökset vuoden 2016 tilikausilta. Julkisista tilinpäätöksistä löytyvillä tiedoilla

tuon esille kunnan verotuksellisen statuksen poikkeavuuden merkityksen kuntakonsernille suhteessa yksityiseen konserniin.

Lisäksi kunnan verotuksellinen rooli poikkeaa useista muista yhteisöistä mm. siinä, että kunnalla on oikeus hakea kunta-palautusta maksamastaan arvonlisäverosta. Lisäksi kunta on yhteisönä itse veronsaaja yhteisöveron osalta, eli verottaja tilittää veronkannosta kunta- ja kiinteistöveroa sekä yhteisövero-osuutta kunnalle. Kunnan arvonlisäverokysymykset sekä kunnan rooli veronsaajana ovat aiheina rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kolmannen, verotukseen liittyvän osion osalta todetaan ainoastaan, että kunnan tekemillä verotuksen suunnitteluun liittyvillä ratkaisuilla on vaikutusta myös kunnan saamaan yhteisövero-osuuden tilitykseen, mutta sen merkitystä ei tässä työssä ole tarkemmin huomioitu kokonaisuuden tarkastelussa. On kuitenkin hyvä huomata, että missään tilanteessa kunnan menettämä yhteisöveron osuus ei ole suurempi kuin mahdollisilla verosuunnittelutoimenpiteillä saavutettu hyöty kuntakonsernin maksamissa yhteisöveron maksuissa¹.

1.3 Keskeiset tutkimuskysymykset

Työssä selvitettävät tutkimuskysymykset ovat:

- Miten kuntaomisteista ja yksityistä konsernia koskevat velvoitteet poikkeavat toisistaan?
- Häiritseekö kunnan tai kuntakonsernin toiminta kilpailtujen markkinoiden vapaata toimintaa?

¹ Kuntaliiton antamien tietojen mukaan yhteisöveron kokonaisuudesta kunnille ohjautuu keskimääräisesti vajaa 30 prosenttia (vuodet 2012-2015). <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/verotus>

1.4 Tutkimusmetodit

Lainsäädännöllisessä tarkastelussa perehdytään erityisesti osakeyhtiö-, kirjanpito- ja kuntalakiin sekä niiden merkitykseen vertailtaessa yksityistä ja kuntaomisteista konsernia. Tarkastelussa erityisen tärkeään rooliin nousee kuntalain kuntia velvoittava kirjaus konserniohjeesta. Osiossa läpikäydään käytännön tasolla Kotkan ja Kouvolan kaupunkien voimassa oleva konserniohjeistus suhteessa uudistuneen kuntalain vaatimuksiin.

Hyvän hallintotavan (Corporate Governance) tarkastelun osiossa konserneja vertaillaan erityisesti suhteessa hyvästä hallintotavasta kirjoitettuun kirjallisuuteen. Erityinen paino tarkastelussa on annettu kuntakonserniin ja sen johtamiseen liittyviin erityiskysymyksiin.

Verotukseen keskittyvässä, työn kolmannessa osuudessa, tarkastellaan kuntien verotuksellista statusta nykyisen lainsäädännön puitteissa. Erityinen huomio tulee keskittymään kunnan rajoitettuun verovelvollisuuteen ja sen kunnan verosuunnittelulle tarjoamiin riskeihin ja mahdollisuuksiin. Verosuunnittelutilanteiden konkretisoimiseksi esimerkkilaskelmissa on käytetty Kotkan ja Kouvolan julkisia tilinpäätöstietoja.

1.5 Aikaisempia tutkimuksia

Penttilä et al. tarkastelevat vuoden 2015 tutkimuksessaan ”Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa” kuntayhtiömuotoista liiketoimintaa². Heidän painopisteensä on kuntien yhtiöittämisvelvollisuudessa sekä siihen liittyvissä verotuksellisissa kysymyksissä. Erityinen painopiste heidän tutkimuksessaan on sosiaali- ja terveydenhuollon kunnallisissa palveluissa. Verotuksellisessa tarkastelussaan he sivuavat myös kuntayhtiön vakiintuneen toiminnan aikaisia verokysymyksiä sekä kuntakonsernin verotusta.

² Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V (2015). Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88.

Tutkimuksessaan Penttilä et al. rajaavat aggressiivisen verosuunnittelun kysymykset tutkimusalueensa ulkopuolelle. He kuitenkin viittaavat ns. subjektiiviseen arviointitapaan, jonka mukaan verovelvollinen on oikeutettu tavoittelemaan tuloa parhaaksi katsomallaan tavalla ja valitsemillaan keinoilla, ja että veronsaajien on tyydyttävä lopputulokseen, jonka verovelvollinen näin menetellessään saavuttaa.

Tämän tutkimustyön kolmannessa (verotukseen liittyvässä) osiossa tarkastelen erityisesti näitä tulon tavoittelun maksimoivia, kuntakonsernin käytössä olevia verotuksellisia vaihtoehtoja. Työssäni en tarkemmin ota kantaa, missä tilanteessa tarkasteltavien vaihtoehtoisten verosuunnittelumallien voidaan mahdollisesti katsoa kääntyvän aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. On kuitenkin huomioitava, että kaikki esitetyt toimintatavat ja -mallit ovat hyvin tyypillisiä kuntakonserneissa, jopa siinä määrin, että ratkaisuja ei täysin pystytä edes välttämään, vaikka tällainen ratkaisu katsottaisiin jostain syystä epäsuotavaksi (eli kunnan toteuttama verosuunnittelun määrä halutaan minimoida).

Tutkimustyöni kokoamisen ja aineiston työstämisen yhteydessä, loppuvuodesta 2017, ilmestyi tutkimustyöni aihepiiriä käsittelevä kirja³. Kirjassa tarkastellaan pitkälle samoja aihealueita kuin minä oman tutkimukseni teemoiksi olen valinnut. Teoksessa käsitellään kuntayhtiöiden oikeudellisia kysymyksiä, niiden omistajaohjausta sekä verotusta. Kirja on suunnattu kuntayhtiöiden johdolle, hallituksen jäsenille sekä luottamushenkilöille, konsernijohtolle ja omistajaohjauksesta vastaaville viranhaltijoille. Kirja painottaa erityisesti tytäryhtiön näkökulmaa, joskin useassa kohdassa tarkastellaan tilanteita myös konsernin näkökulmasta. Kirja ei sisällä tarkastelua kirjanpitolain näkökulmasta, mikä tähän työhön on näkökulmana sisällytetty. Kuntayhtiöt-kirja kuvaa tarkasti tytäryhtiön toimielimet ja niiden tehtävät. Tässä tutkimuksessa näitä tehtäviä sivutaan ainoastaan hyvän hallintotavan (corporate governance) mukaisesta näkökulmasta tarkastellen.

³ Ruohonen, J., Vahtera, V., Penttilä, S. (2017). Kuntayhtiö. Alma Talent Oy, Helsinki.

Verotuksellisessa osuudessa hyödynnetyt konserniverotukselliset tarkastelumallit pohjautuvat keväällä 2017 Aalto-yliopiston ja Hanken School of Economics:n yhteistyönä järjestämälle Taxes and Corporate Finance -kurssille toteuttamaani harjoitustyöhön nimeltä Kuntakonserni ja verotus. Työssä tarkastelin samankaltaisia verotukseen liittyviä tilanteita Kotkan kaupungin vuoden 2015 tilinpäätökseen perustuen. Tässä tutkimustyössä tarkastelun kohteina ovat Kymenlaaksosta sekä Kotkan että Kouvolan kaupungit ja tarkasteltavat tilanteet perustuvat kummankin kaupungin osalta vuoden 2016 tilinpäätösten tietoihin.

2 Lainsäädännöllinen näkökulma

2.1 Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

Aikaisemman lainsäädännön perusteella kunta on voinut järjestellä liiketoiminnallisella tavalla toimivat toimintonsa neljällä vaihtoehtoisella tavalla:

- 1) Järjestää toiminnot osana kunnan varsinaista toimintaa
- 2) Järjestää toiminnot liikelaitoksen muodossa
- 3) Yhtiöittää toiminnot tytäryhtiössä toimivaan muotoon tai
- 4) Luopua liiketoiminnallisesti toimivista toiminnoistaan.

Vuonna 2015 uudistuneen kuntalain 15. luvun 126 §:n mukaan: ”Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).”

Ennen kuntalain uudistamista kunnan liiketoiminnalliset toiminnot on voitu järjestää kunnan omana toimintana tai niistä on voitu muodostaa erillinen liikelaitos osaksi kunnan organisaatiota (Kuntalaki, 9. luku, 65 §). Kunnallinen liikelaitos on siten oleellinen yksikkö

osana kuntaorganisaatiota, että kuntalakiin on sisällytetty kokonainen luku (Kuntalaki, 9. luku), joka käsittelee pelkästään kunnallista liikelaitosta.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107:n ja 108:n artikkelit valtion tuista määrittävät, että ”jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Koska kunnan verotuksessa saama verotulo tulkitaan valtion varoihin rinnastettavaksi, myös nämä artikkelit osaltaan kieltävät kuntaa osallistumassa markkinaehtoiseen liiketoimintaan. Tosin viimeisen virkkeen tarkennus ”siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan” rajaa artiklan soveltamisen kohdetilanteita vahvalla tavalla.

Lisäksi kuntien tulee toiminnassaan huomioida kilpailulain (12.8.2011/948) 4 a luvun (9.8.2013/595) mukaiset määräykset, joilla turvataan kilpailun tasapuolisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Yhtäältä kuntalain 9. luku antaa siis kunnalle mahdollisuuden perustaa kunnallisen liikelaitoksen liiketaloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten, kun toisaalta kuntalain 15. luvun 126 § pakottaa kunnan yhtiöittämään kilpailutilanteessa markkinoilla hoidetut tehtävänsä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi.

Kunnan itsensä kilpailutilanteessa markkinoilla hoitamien tehtävien voidaan katsoa häiritsevän markkinoiden vapaata toimintaa, sillä kunnalla on verotusoikeutensa ansiosta konkurssisuoja verrattaessa kuntaa muihin markkinatoimijoihin⁴. Vaikka kunnan liikelaitoksen tulee eriyttää

⁴ Ruohonen et al. (2017), s. 28-34

kirjanpitoa kunnan kirjanpidosta (kuntalaki 13. luku, 120 §) ja kunnan liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös (kuntalaki 13. luku, 120 §), kuntalain 9 luvun 65 §:n mukaisesti kunnallinen liikelaitos toimii kunnan (tai kuntayhtymän) osana. Käytännössä liikelaitos ei siis ole kunnasta erillinen juridinen henkilö, vaan myös liikelaitoksen muotoon järjestetyt kilpailutilanteessa markkinoilla hoidetut tehtävät vaarantavat markkinoiden häiriötöntä toimintaa nauttimansa konkurssisuojaan kautta.

Liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti kunnan tehtävää hoitamaan perustetun kunnallisen liikelaitoksen perustamisen ja yhtiöittämismuodollisuuden väliin näyttäisi jäävän hyvin kapea sektori. Eli liikelaitosmuodossa hoidettavat kunnan tehtävät eivät saa olla kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettuja kunnan tehtäviä. Tosin kuntalain 15. luvun 126 § ja 127 § antavat tähän pääsääntöön joitakin lievennyksiä⁵. Käytännössä liikelaitosmuodossa voidaan pyörittää esimerkiksi kunnan teatterin, joidenkin opetuslaitosten tai liikuntapalveluiden toimintoja. Toisaalta voimassa olevan osakeyhtiölain 1. luvun 5 § mahdollistaa yhtiölle myös muun toiminnan tarkoituksen kuin voiton tuottamisen, kun tämä määrätään yhtiöjärjestyksessä. Tällöin edellä esimerkkeinä kuvatut toiminnot voidaan tuottaa myös osakeyhtiömuotoisena toimintana, joko nk. kunnan avustettavina tai ns. nollatuottoyhtiöinä (tarkemmin kappaleessa 2.2 Kunnan toiminta konsernimuodossa).

Myös alueellisen pelastuslaitoksen toiminta voidaan järjestää liikelaitoksen muodossa toimivaksi. Tosin pelastuslaitosten toiminta on siirtymässä perustettavien maakuntien hallinnon alaisuuteen, eikä tehtävä siten jatkossa enää kuulu kunnille. Tällä hetkellä käytettävissä olevan tiedon mukaisesti maakunnat ja niihin liittyvät maakuntahallinnot perustetaan alkaviksi vuoden 2020 alusta alkaen⁶.

⁵ Ruohonen et al. (2017), s. 22-25

⁶ esim. Sote- ja maakuntauudistus, <http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset>

2.2 Kunnan toiminta konsernimuodossa

Tausta sille, että kunta tai kaupunki on organisoinut toimintansa konsernimuotoon, on perusteiltaan yleensä hyvin erilainen kuin liiketoimintaa harjoittavalla yrityksellä. Usein valtuusto on haluttu eriyttää kunnan tytäryhtiöt omiksi hallinnollisiksi kokonaisuuksikseen, vaikka koko omistus (tai suurin osa omistuksesta) on edelleen haluttu säilyttää kunnalla itsellään. Yhtiölle on mahdollisesti haluttu antaa itsenäisempi rooli eriyttämällä se kunnan muusta toiminnasta erilliseksi juridiseksi henkilöksi. Nykyisellään kuntia koskee kuntalain määräämä yhtiöittämisvelvollisuus (jota tarkasteltiin kappaleessa 2.1 Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla).

Yhtiömuodossa toimittaessa yhtiötetyllä toiminnalla on sekä taloudellisesti että hallinnollisesti itsenäisempi rooli. Taloudellinen itsenäisyys muodostuu sen kautta, että mahdolliseen toiminnan alijäämäisyyteen ei voida enää suoraan käyttää kunnan varoja, mukaan luettuna kunnalliset verotulot. Hallinnollinen itsenäisyys vastaavasti syntyy siitä, että toiminta ei enää ole suoraan kunnan valtuuston ja hallituksen valvonnan alasta, vaan yhtiötetylle toiminnalle perustetaan oma hallinto, mikä yleensä käytännössä tarkoittaa yhtiön hallitusta⁷. Samankaltaista itsenäisyyttä voidaan saavuttaa siirtämällä tässä tarkastelun kohteena oleva toiminta säätiö- tai yhdistysmuotoiseksi toiminnaksi.

Kunnan omistamat yhtiöt voidaan jakaa seuraaviin kolmeen luokkaan, kuten esimerkiksi Kotkan kaupungin konserniohjaus on tehnyt:

1. Liiketoimintayhtiöt, joiden tehtävä on tuottaa omistajalleen voittoa. Usein kuntaomisteisella yhtiöllä on toissijainen tehtävänä pitää alueellinen kuluttajien (kuntalaisten) maksama palveluiden tai tuotteiden hinta kohtuullisena (esimerkiksi sähkön tai veden kustannusten osalta).

⁷ Ruohonen et al. (2017), s. 16.

2. Nollatuottoyhtiöt, joiden tehtävänä ei ole voiton tuottaminen, vaan joiden tehtävänä on osaltaan toteuttaa tai tukea kunnan varsinaisten tehtävien tuottamista. Tällainen yhtiö voi esimerkiksi olla kunnan omistama vuokrataloyhtiö.
3. Avustettavat yhtiöt. Tähän kategoriaan kuuluvat yhtiöt, jotka eivät ilman kunnan maksamaa tukea tulisi toimeen. Nämä yhtiöt eivät myöskään toimi markkinoilla, koska markkinoilla toimivan yhtiön avustaminen kunnan varoista täyttäisi kielletyn valtionosuuden tunnusmerkistön. Esimerkkeinä tämän ryhmän yhtiöistä voidaan mainita yhtiömuotoisina toteutettu teatteri- ja konserttitoiminta.

Kuten edellä olevasta luettelosta havaitaan, tämän luokittelun mukaisista yhtiöistä ainoastaan liiketoimintayhtiöt voidaan tulkita perinteiseen osakeyhtiörooliin, jossa yhtiön pääasiallisena tehtävänä, jollei yhtiöjärjestys sitä muuten tarkenna, on tuottaa voittoa omistajalle (Osakeyhtiölaki, 1. luku, 5 §). Mutta kuten todettua, näilläkin yhtiöillä on useasti, voiton tuottamistavoitteen lisäksi, tavoitteena huolehtia kuntalaisten yleisestä edusta. Kunta voi vahvan omistuksen kautta tarvittaessa varmistaa, että haluamiensa perushyödykkeiden, kuten energia tai vesi, kustannukset loppukäyttäjille eli yleensä kunnan asukkaille tai kunnassa toimiville yrityksille, pysyvät kohtuullisina. Tällainen kunnallinen osakeyhtiö voi usein myös hallita luonnollisen monopolin infrastruktuuria, kuten veden tai energian jakeluverkostoa.

Nollatuottoyhtiöt sekä avustettavat yhtiöt on yleensä perustettu kaupungin omien, usein enemmän tai vähemmän vapaaehtoisten, toimintojen ulkoistettua toteuttamista varten. Esimerkiksi kunnan liikuntapalvelut ja osa kulttuuripalveluista sekä tietyt koulutuspalvelut voidaan järjestää tällaisessa voittoa tuottamattomassa toimintamallissa. Tosin kaikista mainituista yhtiöistä saadaan niin päätettäessä myös liiketoimintaperiaatteella toimivia yhtiöitä

jättämällä yhtiöjärjestyksestä OYL:n 5 §:n tarkoittama toiminnan tarkoitusta muuttava kohta pois.

2.3 Kuntatalouden lainsäädäntö

Viime vuosina kuntakonserneja koskeva lainsäädäntö on kehittynyt huomattavalla tavalla. Kun aikaisemmin kunnan konsernilaskenta käsitti ainoastaan tasetietojen yhdistelyn, nykyinen kuntia koskeva kirjanpitosäännöstö edellyttää jo hyvin lähelle samanlaista konsernitilinpäätöstä kuin mitä yksityisen puolen yrityskonsernit on velvoitettu tekemään. Kuntien ei edellytetä noudattavan kirjanpitolakia kirjaimellisesti, vaan kuntien kirjanpidossa tulee soveltaa kirjanpitolakia kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaisesti (Kuntalaki, 13. luku 112 §).

Lainsäädännön kehittyminen ohjaa kuntien talouden seurantaan entistä vahvemmin konsernitilitalouden seurannan suuntaan⁸. Aikaisempi kuntalaki tarkasteli erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksiä ainoastaan peruskunnan omien talouden tunnuslukujen kautta. Nykyisen kuntalain mukaan taloudellisten kriteerien tarkastelu tehdään kunnan konsernitilinpäätöksen luvuista (kuntalaki 13 luku 118 §). Tosin myös peruskunnan taseen on oltava kunnossa, sillä kuntalain 13 luvun 110 §:n mukaisesti (perus)kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamiseen ja arviointimenettelyyn liittyen on annettu siirtymäsäännöksiä kuntalain 17 luvun 148 §:ssä.

Kuten aikaisemmin todettiin, kuntalaissa säädetään tarkasti liikelaitoksista osana kunnan toimintaa (kuntalain 9. luku). Sääntelyn on luontevaa olla osana kuntalakia, koska ainoastaan kunnilla ja valtiolla julkisina yhteisöinä on mahdollisuus järjestellä toimintaansa liikelaitokseksi organisoituun toimintamuotoon. Vaikka kuntalaki velvoittaa kuntia

⁸ Ruohonen et al. (2017), s. 145

yhtiöittämään kilpailutilanteessa markkinoilla hoidetut tehtävänsä (kuntalain 15 luku 126 §, yhtiöittämisvelvollisuus⁹), se tarkoittaa vain vähäisessä määrin, kuinka kunnan tytäryhteisö tulee huomioida kuntakonsernissa sekä sen kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Kuntalain ohjeistus kirjanpitolain kevennetystä soveltamisesta kirjanpitolausakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaan ei koske osakeyhtiöitä eikä muitakaan kunnan konserniyhteisöjä, vaan näiden on noudatettava yksityisten osakeyhtiöiden tapaan sekä osakeyhtiö- että kirjanpitolain kaikkia säännöksiä.

Kuntalain 13. luvun 114 § pykälä edellyttää kuntia, jotka tytäryhteisöineen muodostavat konsernin, laatimaan ja sisällyttämään tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöksen. Kuntalaki ei suoraan mahdollista samanlaista kirjanpitolausakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaista kirjanpitolain soveltamista kuntakonsernin tilinpäätöksen kuin peruskunnan kirjanpidon ja tilinpäätöksen kohdalla. Kuitenkin kirjanpitolain konsernitilinpäätöstä koskevan 6. luvun 4 §:n mukaan ”konserniyritysten tilinpäätökset tulee ennen yhdistelyä muuttaa siten, että niissä sovelletaan yhtenäisesti joko emoyrityksessä tai konsernin pääasiallisessa toiminnassa noudatettuja tämän lain mukaisia tilinpäätösperiaatteita. Tästä voidaan poiketa erityisestä syystä.” Käytännössä tämän pykälän perusteella voidaan kuntakonsernin tilinpäätös tehdä vastaavalla peruskunnan kirjanpitolakia kirjanpitolausakunnan kuntajaoston ohjeistuksen mukaisesti soveltavalla tavalla, vaikka yksittäiset tytäryhteisöt ovat tehneet erilliskirjanpitoja noudattaen kirjanpitolakia emoyhteisöä tarkemmalla tavalla.

⁹ Ruohonen et al. (2017), s. 17-28

	Suomalainen yksityinen konserni	Suomalainen kuntakonserni	Suomalainen yhtiö ulkomaisessa konsernissa
Konsernin tytäryhtiö (osakeyhtiö)	Toiminta osakeyhtiö- ja kirjanpitolain alaista	Toiminta osakeyhtiö- ja kirjanpitolain alaista	Toiminta osakeyhtiö- ja kirjanpitolain alaista
Konsernin emoyhtiö	Osakeyhtiö, toiminta osakeyhtiö- ja kirjanpitolain alaista	Kunta, soveltaa kirjanpitolakia kunta-KiLa:n ohjeiden mukaan	Osakeyhtiö, joka noudattaa kotimaansa lainsäädäntöä
Konserni- tilinpäätös	Konsernin tilinpäätös noudattaa kirjanpitolain määräyksiä	Konsernin tilinpäätös soveltaa kirjanpitolakia kunta-KiLa:n ohjeiden mukaan	Konserni noudattaa emoyhtiön kotimaan lainsäädäntöä

Kuva 1. Taulukko kirjanpitoloveltoitteen sitovuudesta konserniyksiköille erityyppisissä konsernirakenteissa.

Edellä kuvatuin perustein kunnalla itsellään sekä sen muodostamalla konsernilla on mahdollisuus noudattaa kirjanpitolakia soveltamalla sitä kirjanpitolautakunnan kuntajaoston ohjeiden mukaisesti. Toisaalta kuntalaki ei koske yksityisiä emoyhtiöitä eikä niiden muodostamia konserneja.

2.4 Konserniohje

Väline kunnan tytäryhtiöiden omistajaohjaukseen on yhtiölle nimitettävän hallituksen jäsenten ohjeistaminen. Kunta tytäryhtiön omistajana nimittää yhtiön hallitukseen omistusoikeutensa sekä yhtiösopimusten mukaisen määrän hallituksen jäseniä. Heidän tehtävänsä on ohjata tytäryhtiötä. Konserniohje on väline, jonka avulla ohjeistetaan nimitettyjä hallitusedustajia. Tästä johtuen on tärkeää, että omistajaa edustavat hallituksen jäsenet yhtiössä tuntevat kunnan konserniohjeen ja osaavat toimia eli edustaa omistajaa sen määrittämän tahtotilan mukaisesti.

Yhtä oleellista on tietenkin, että konserniohje sisältää siltä vaaditut osiot ja että ne ovat yksiselitteisesti ja selkeästi ohjeeseen muotoiltu.

Kuntalain 7. luvun 47 §:ssä säädetään ainoastaan kuntia velvoittavana kohtana konserniohjeesta:

Omistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus. Kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjetta sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta;*
- 2) konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä;*
- 3) tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta;*
- 4) velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa;*
- 5) konsernin sisäisistä palveluista;*
- 6) kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä;*
- 7) kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta.*

Käytännössä kuntien konserniohjeella halutaan varmistaa riittävän tasoinen omistajaohjaus¹⁰. Lain sanamuoto synnyttää mielenkiintoisen tilanteen. Siinä luetellaan sitovana luettelona

¹⁰ Ruohonen et al. (2017), luku 5, s. 191-235

kaikki tekijät, jotka konserniohjeesta ainakin pitää löytyä, eli laissa kerrotaan eräänlainen minimitaso konserniohjeen sisällöstä. Toisaalta laki määrää sisällyttämään konserniohjeeseen näistä luetelluista tekijöistä ”tarpeelliset määräykset”. Tällöin valtuustolla on mahdollisuus antaa osa konserniohjeen kohdista hyvin suppeina, jos se ei itse katso laajempaa ohjeistamista tarpeelliseksi.

Tarkastellessaan kuntalain konserniohjetta koskevia määräyksiä Kuntayhtiöt-kirjassa Ruohonen et al. sivuuttavat sanan ”tarpeelliset” kokonaan. Heidän tulkintansa mukaan luettelossa on kyseessä nimenomaan konserniohjeen vähimmäissisällöstä.¹¹

Edelleen erikoisemmaksi tilanne kehittyy tilanteessa, jossa valtuusto katsoo, että jostakin laissa luetellusta ”ainakin”-sanon jälkeisistä seitsemästä kohdasta ei ole heidän alaisuudessaan toimivassa kuntakonsernissa tarpeellista antaa lainkaan määräyksiä. Yhtäältä laki määrää antamaan vain tarpeellisiksi katsotut määräykset, toisaalta laki määrittää minimitason konserniohjeen sisällölle. Kunnan valtuustolle lienee turvallisempaa tulkita lain ”ainakin”-kohta ”tarpeelliset määräykset”-kohtaa velvoittavammaksi, jolloin kaikista seitsemästä kohdasta on löydettävä ainakin joitain tarpeellisiksi katsottavia määräyksiä.

Lain tarkoitus varmistaa kunnan omistajaohjaus konsernissa on hyvä, mutta lain nykyinen muoto on joltain kohdin hankalasti toteutettavissa. Seuraavaksi käyn konserniohjetta koskevan kuntalain 47 §:n mukaiset ”ainakin”-sanon jälkeiset seitsemän kohtaa läpi kohta kohdalta:

¹¹ Ruohonen et al. (2017), s. 199

2.4.1 Tarpeelliset määräykset kuntakonsernin talouden ja investointien suunnittelusta ja ohjauksesta

On luontevaa ajatella, että konsernin taloutta suunnitellaan yhtenä kokonaisuutena. Aikaisemmin todetulla tavalla kuntaa emoyhtiönä ja osakeyhtiötä tytäryhtiönä koskevat kuitenkin eri lait. Lakien eroavaisuus ulottuu myös yhteisöjen talousarviotyöskentelyyn.

Kunnalla on aina oltava vuoden loppuun mennessä valtuuston päättämä hyväksyttävä talousarvio seuraavalle kalenterivuodelle (Kuntalaki, 13. luku, 110 §). Käytännössä kunnan talousarvion tulee sisältää kaikki kunnan käyttötalouden erät, eikä kunnassa saa syntyä talousarvion ulkopuolisia tulo- tai menokirjauksia, koska talousarvion on osoitettava kunnan rahoitustarpeen kattaminen. Jos rahoitustarve uhkaa poiketa talousarviossa määritellystä, kunnan on muutettava talousarviotaan. Talousarviomuutoksen jälkeen jäävät erot talousarvion ja toteutuneen kirjanpidon välillä pitää selvittää kunnan tilinpäätöksessä ja sen liitetiedoissa (Kuntalaki, 13. luku, 113 §).

Osakeyhtiöllä ei ole samanlaista velvoitetta tehdä ja sitovasti noudattaa talousarviota kuin mitä kunnalla yhteisönä on. Osa kunnallisista luottamushenkilöistä on sitä mieltä, että konserniohjeen viittaus tarpeellisiin määräyksiin talouden ja investointien suunnittelusta tarkoittaisi konsernitasoisen talousarvion laatimista. Poikkeava lainsäädäntö kuitenkin tekee erillisten talousarviotietojen yhdistelemisestä konsernitasoisiksi erittäin haastavaa.

Kuten todettua, kunnalla talousarvion tekeminen on sitovasta lainsäädännöstä johtuen hyvin tiukka ja tarkasti määritelty prosessi. Emokunnan talousarvion saa siten helposti kuntakonsernin talousarvion pohjaksi. Osakeyhtiötä puolestaan ei mikään lainsäädäntö, tässä käsitellyn kuntalain konserniohjetta käsittelevän 47 §:n lisäksi, velvoita talousarvion tekemiseen.

Näistä tekijöistä johtuen käytännön kysymyksiä jää runsaasti avoimiksi: Millä keinolla tytäryhtiö saadaan toimittamaan velvoittavat talousarviotiedot ennakkoon, ennen seuraavan vuoden alkua, emoyhteisössä yhdisteltäväksi? Entä mikä velvoittaa yhtiötä pysymään tässä antamassaan talousarviossa? Miten määräytyvät sanktiot, jos talousarviossa ei pysytä (eikä siitä ilmoiteta omistajalle eli emoyhteisönä toimivalle kunnalle)? Emoyhtiön eli kunnan on korjattava talousarviotaan heti kun siinä pysymisen edellytykset on menetetty. Milloin tytäryhtiön tai useamman tytäryhtiön toimintasuunnitelmasta tapahtuva poikkeama on käytännössä niin merkittävä, että konsernin talousarvio on ”avattava” ja valmisteltava uudeksi päätökseksi?

Sen lisäksi, että talousarviovelvoite poikkeaa yhteisöjen välillä, on tärkeää huomata, että konsernitapahtumiin liittyvät eliminoinnit pitää pystyä toteuttamaan riittävällä tarkkuudella myös konsernitasoisessa talousarvioprosessissa. Erityisen mutkikkaiksi muodostunevat merkittävää konsernin sisäistä katetta sisältävät erät, erityisesti tilanteissa, joissa toinen osapuoli kirjaa tuoton liikevaihtoonsa, mutta toinen osapuoli aktivoi hankinnan investointina taseeseensa. Jo näiden erien kirjaaminen jälkikäteen, aiemmin toteutuneina kuluina kunnan konsernitilinpäätökseen on usein haasteellista, jolloin näiden erien ennakkollinen käsittely konsernin talousarvion tekemiseksi voidaan nähdä jo erittäin vaikeaksi tehtäväksi.

Henkilökohtaisesti suosittelen, että talouden sekä investoinnin suunnittelu konsernitasolla pyritäisiin tekemään ainoastaan hyvin karkealla tasolla, pelkästään tytäryhtiötasoiset ”liikkumarajat” määrittelemällä. Tytäryhtiölle on suositeltavaa antaa tavoite ylä- ja alaraja-arvoina esimerkiksi tuloksen, osinkotulotilityksen ja investointimäärärahojen osalta. Tytäryhtiön hallitukseen nimitettyjen edustajien tehtävä on valvoa, että näissä valtuuston antamissa puitteissa tullaan pysymään. Mikäli tytäryhtiö ei näissä asetetuissa linjauksissa ja tavoitteissa omilla toimenpiteillään pysty pysymään, havainnon tehtyään yhtiön hallituksen tulisi asiasta viiveettä raportoida kunnan omistajaohjaukseen (omistajaohjauksesta vastaavalle viranhaltijalle, joka tarvittaessa raportoi asian edelleen kunnan hallitukselle ja valtuustolle).

Myös Kuntayhtiöt-kirjassa todetaan: Käytännössä kuntayhtiö velvoitetaan usein konserniohjeen määräyksellä laatimaan oma talousarvionsa sekä rahoitus- ja investointisuunnitelmat valtuuston hyväksymän talousarvion suuntaviivojen mukaisesti. Hyvänä käytäntönä voidaan pitää menettelyä, jossa kuntayhtiölle asetettavista tavoitteista käydään etukäteen keskustelua omistajan ja johdon välillä. Yhtiön johdolle tulee kuitenkin jättää riittävästi mahdollisuuksia valita, minkälaisin keinoin se pyrkii kohti asetettuja tavoitteita.¹²

2.4.2 Tarpeelliset määräykset konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä

On luonnollista, että omistajaohjaukseen liittyen sovitaan konsernin valvonnan toteuttamisesta. Konserniohjauksen toteuttaminen vaatii riittävän valvonnan, jotta ohjausta ylipäättään pystytään tekemään ja toisaalta siksi, että pystytään varmistumaan jo annetun ohjeistuksen noudattamisesta. Riskienhallinnalle on myös oleellista sopia säännöt, sillä yhä enenevässä määrin tytäryhtiöiden merkittävät toiminnalliset riskit vaikuttavat myös koko konsernin riskikarttaan.

Konsernin raportoinnin suhteen tehtävien ratkaisujen osalta on syytä olla harkitsevainen. Kuten aikaisemmin on todettu, usein merkittävä osa kuntien tytäryhtiöistä toimii muulla kuin liiketaloudellisella periaatteella (nollatuotto- tai avustettavat yhtiöt). Erityisesti siitä syystä, että nämä yhtiöt eivät tuota omistajalleen voittoa, ainakaan merkittävässä määrin, on syytä kriittisesti tarkastella myös näihin yhtiöihin tehtäviä taloudellisia panostuksia. Myös valvonnan ja siihen liittyvien järjestelmien resursointi kuuluu tähän huolellisesti tarkasteltavien panostusten kategoriaan.

¹² Ruohonen et al. (2017), s. 200-201 ja 225-228

Ei ole mielekäästä panostaa riskien hallinnoinnin järjestelmään kohtuuttomasti resursseja, mikäli riskeistä aiheutuva teoreettinen vahinko on joka tapauksessa hallittavissa olevan suuruinen. Riskien hallinta ja niihin liittyvä seurantajärjestelmä saattaa olla kannattavaa toteuttaa jollain muulla metodilla kuin hankkimalla kattava ja kallis ratkaisu. Kaikki riskienhallintaan liittyvät toimenpiteet tulee suhteuttaa olemassa olevien riskien toteutumisen todennäköisyyteen ja niistä aiheutuvan mahdollisen vahingon määrään. Yksinkertaisemmin todettuna tekemiseen panostettu resurssi ei saa olla suuruudeltaan suurempi kuin panostuksen tuottama hyöty kokonaisuudessaan¹³.

Raportoinnin osalta Kuntayhtiö-kirja¹⁴ muistuttaa Kuntaliiton konserniohjeen¹⁵ mukaisesti, että seurattavien tunnuslukujen pitää liittyä yhtiön liiketoimintaan ja toimialaan ja niiden tulisi olla mittareita, joita esimerkiksi markkinoilla olevat kilpailijat käyttävät. Taloudelliset mittarit ovat yleensä verraten selkeitä, toiminnallisilla mittareilla tarkoitetaan esimerkiksi laadun ja määrän erilaisia mittareita.

2.4.3 Tarpeelliset määräykset tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tietojensaantioikeuden turvaamisesta

Myös tämän kohdan oikea toteuttaminen on tärkeää kuntakonsernissa. Edellisessä kohdassa mainittujen valvonnan ja raportoinnin sujuvan onnistumisen kannalta on tärkeää, että myös luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeudesta sovitaan ja sen riittävä taso turvataan.

Kunnan oma toiminta ja siihen liittyvä päätöksenteko on julkista. Tämä julkisuus ei kuitenkaan koske kunnan organisaatioon kuuluvia osakeyhtiöitä. Yhtiöiden organisaatio tekee usein

¹³ Esimerkiksi Merchant & Van der Stede 2012, s. 13 (Optimal Control) ja s. 215-216 (Choice of control tightness).

¹⁴ Ruohonen et al. (2017), s. 202

¹⁵ Asikainen et al. (2017).

päätöksiä, jotka ovat salassa pidettäviä esimerkiksi kilpailullisista syistä. Tästä syystä on tärkeää sopia tiedonsaantioikeudesta siten, ettei luottamushenkilön tiedonsaantioikeus eikä yhtiön oikeus säilyttää kilpailuetua sisältävät päätöksensä salaisina, vaarannu.

Vaikeita tilanteita syntyy esimerkiksi tilanteessa, jossa omistajan eli kunnan tietoon saatettava asia ei ole julkinen, mutta se pitäisi välittää kunnan valtuuston tietoon julkisen esityslistan kautta. Tässä kohden kohtaa kuntahallinnon julkisuusvelvoite ja osakeyhtiön mahdollinen tarve suojella liikesalaisuuttaan.

Jotta mahdollisen ongelmatilanteen vahingot saataisiin pidettyä hallinnassa ja mahdollisimman pieninä, asiasta on hyvä sopia ennakkoon ja koko konsernia koskien yhtenäisesti konserniohjeessa. Ohjeessa sovittavalla tavalla asian ei-julkiset osat voidaan käsitellä salaisina kunnan hallituksen alaisen konsernijaoston tai kunnan hallituksen omassa kokouksessa. Myös kunnan valtuusto voi käsitellä salassa pidettäviä asiakirjoja kuntalain 101 §:n mukaisella tavalla, lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) noudattaen.

Asian tai asiakirjan salassa pidettävyydelle pitää olla perusteltu syy. Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 §:n kohdan 20 mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja voivat olla liike- tai ammattisalaisuuden sisältävät asiakirjat. Kaikki kunnassa käsiteltävät tytäryhtiöitä koskevat asiat eivät kuitenkaan automaattisesti lukeudu tämän pykälän alaisuuteen.

Kuntayhtiö-kirja varoittaa kuntayhtiön yhtiöjärjestykseen mahdollisesti kirjatuihin määräyksistä, joilla veloitetaan yhtiö antamaan tietoja kunnan luottamushenkilöille. Tällainen yhtiöjärjestyksen määräys on huomattava laajennus luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuteen, sillä tällaisen määräyksen perusteella luottamushenkilö voi vaatia

tietoja suoraan yhtiöltä eikä tiedonsaanti rajoitu konsernijohtoon hallussa jo oleviin, kyseistä kuntayhtiötä koskeviin asiakirjoihin.¹⁶

Kuntalaissa määritelty luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamiseen tähtäävä määräys näyttäisi kulminoituvan vahvasti kunnan konsernijohtoon rooliin. Jotta edellä mainitun kaltaista tietojen ohivuotamista ei pääse tapahtumaan ja luottamushenkilöiden keskinäinen tasavertaisuus saatavilla olevan tiedon osalta pystytään turvaamaan, tulee kunnan viranhaltijavetoisella konsernijohdolla olla voimakas rooli kokonaisuuden hallinnassa. Konsernijohtoon tehtäväksi jää toimia eräänlaisena suodattimena luottamushenkilöiden (kunnan valtuusto ja hallitus) sekä yhtiön johtoon (hallitus ja toimitusjohtaja) välillä. Konsernijohtoon on yhtäältä varmistettava luottamushenkilöiden riittävä tiedonsaanti ja toisaalta huolehdittava ettei perustellusti salassa pidettävä tai muuten yhtiölle vahinkoa tuottava tieto päädy tarkoituksenmukaista laajempaan julkiseen jakeluun. Hyvin järjestetty ja konserniohjeessa ohjeistettu luottamushenkilöiden tiedonsaannin prosessi tarjoaa myös eräänlaista työrauhaa konserniyhtiön suuntaan, kun yhtiön tehtäväksi ei jää vastata jokaiselle luottamushenkilölle kuhunkin yksittäiseen tietopyyntöön erikseen, vaan tietopyynnot toimitetaan kootusti konsernijohtoon kautta. Kuten todettua, asiasta on hyvä määrätä konserniohjeessa.

2.4.4 Tarpeelliset määräykset velvollisuudesta hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa

Tämä kohta kuntalaissa on varsin mielenkiintoinen. Kunnalla ei ole keinoja suoraan ohjata erillisiä tytäryhtiöitään. Eli kunnanvaltuusto ei voi päätöksellään suoraan ohjata tytäryhtiöidensä toimintaa. Kuten aiemmin todettiin, yksi peruste toiminnan yhtiöittämiselle on juurikin yhtiön hallinnollisen itsenäisyyden lisääminen. Toki tytäryhtiötä koskeva päätös voidaan valtuustossa tehdä, mutta se ei sido tytäryhtiötä sellaisenaan.

¹⁶ Ruohonen et al. (2017), s. 204-205

Tytäryhtiötä johdetaan itsenäisesti suhteessa kuntaan. Tämä on tärkeää myös mahdollisen vähemmistöomistajan oikeuksien turvaamiseksi. Tytäryhtiössä ylintä päätösvaltaa käyttää osakeyhtiölain mukaisesti yhtiökokous (OYL 1. luku, 6 § ja OYL 5. luku) ja sen tekemiä päätöksiä toimeenpanee yhtiön hallitus. Kunnan valtuusto ei siis suoraan päättä yhtiön asioista, vaikka kunta merkittävä omistaja yhtiössä olisikin. Poikkeuksena voidaan kuitenkin nähdä osakeyhtiölain 5:1.2 mukainen määräys, jonka mukaan osakkeenomistajat voivat yksimielisinä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta, jolloin yhtiön kaikki osakkeenomistajat tekevät päätöksen eikä yhtiökokousta tarvitse kutsua normaaliin tapaan koolle¹⁷. Tätä osakeyhtiölain tarjoamaa mahdollisuutta ei tässä työssä tarkastella yksityiskohtaisemmin.

Jotta kunta pystyy varmistamaan tämän kuntalaissa määritellyn tytäryhtiön velvollisuuden hankkia kunnan kannan määriteltuihin asioihin ennen päätöksen tekemistä, velvoite on kirjattava konserniohjeeseen. Ja edelleen konserniohjeen mukaisen tahtotilan toteutumisen edellytyksenä on, että valtuuston (tai kunnan hallituksen) nimittämät tytäryhtiön hallitusedustajat tuntevat konserniohjeen ja osaavat toimia sen mukaisesti sekä ohjaavat tytäryhtiön toimintaa saamansa ohjeistuksen mukaan.

Kunnan on myös mahdollista sitoa omistamiensa yhtiöiden tiedotusvelvollisuus sopimuksellisesti antamaansa rahoitukseen (avustettavat yhteisöt) tai mahdollisiin lainatakauksen ehtoihin (kaikki tytäryhteisöt). Eli kunnan antama rahoitus tai lainatakaus taikka niiden ehdot sidotaan paketiiksi siten, että ne velvoittavat hankkimaan kunnan kannan määrättyihin asioihin ennen niistä päättämistä. Näissä sopimuksissa voi myös olla klausuuli, jonka mukaan tiedonantovelvollisuuden rikkominen johtaa sopimusten raukeamiseen.

¹⁷ Ruohonen et al. (2017), s. 50-51

Kunnan kannan eli ennakkokäsityksen hankkiminen nivoutuu kiinteästi kuntakonsernin kokonaisedun varmistamiseen. Vaikka kunta ei omistajana voikaan puuttua suoraan yhtiön toimielimen päätöksentekoon, se voi konserniohjeessa edellyttää, että kuntayhtiön johto pyytää kunnan kannan asiaan. Usein tämä velvollisuus on asetettu nimenomaan hallituksen puheenjohtajalle ja/tai toimitusjohtajalle, joiden tehtäväkenttään se luontevimmin kuuluu. Tästä huolimatta hallitus myös kollektiivina vastaa siitä, että ennakkokanta on – konserniohjeen niin edellyttäessä – asianmukaisesti hankittu ennen päätöksentekoa. Kunnan virkamiehet eivät hallituksen jäsenen roolissa lähtökohtaisesti voi antaa kunnan ennakkokantaa sellaisessa yhtiössä, jonka hallituksessa he ovat, vaan kanta tulee pyytää erikseen konsernijohtolta.

Ruohonen et al. (2017), s. 207-208

Oleellisen tärkeää on myös huomata, että kuntalaissa määrätään kunnan kannan eli ennakkokäsityksen hakemisesta ennen päätöksentekoa. Lainsäädännön kannalta tilanne muuttuu hankalaksi, jos konserniohjeessa termiksi on määritelty ennakkolupa tai jokin muu vastaavalla tavalla sitova termi. Se, että päätöksenteko edellyttää ennakkosuostumusta konsernijohtolta, on omiaan hämähäyttämään omistajan ja kuntayhtiön toimielinten välistä toimivallanjakoa, eikä sitä siten voi katsoa kannatettavaksi tavaksi ohjata kuntayhtiöiden toimintaa.¹⁸

2.4.5 Tarpeelliset määräykset konsernin sisäisistä palveluista

Monet konsernin käyttämistä palveluista on kokonaisuutena edullisempaa hankkia yhteisesti. Tällaisia palveluita voivat olla esimerkiksi kiinteistöhoitoon, siivoukseen, talous- ja palkkahallintoon, hankintoihin sekä markkinointiin ja viestintään liittyvät palvelut. Keskittämällä palveluita isommiksi kokonaisuuksiksi voidaan hyödyntää volyymietua ja

¹⁸ Ruohonen et al. (2017), s. 209

synnyttää mahdollista synergiaetua. Ostamalla palveluita sekä tavaroita kootusti ja yhteisesti konsernitasolla jää veloitus per ostava yhteisö usein matalammalle tasolle kuin että kukin yksikkö tekisi samat hankinnat erikseen.

Tällaiset tukipalvelut voidaan myös järjestää konsernin sisällä kootusti siten, että yksi yhteisö varaa organisaatioonsa resurssit, joilla tuotetaan palvelut koko konsernin käyttöön. Palveluita tarjoava yhteisö veloittaa muilta konsernin yhteisöiltä toteutuneesta palvelusta sovittujen periaatteiden mukaisesti.

Yleensä veloitukseen liittyviä periaatteita ei ole tarpeen kirjata yksityiskohtaisella tasolla konserniohjeistukseen. Oleellisempaa on merkitä yleisperiaatteet sen suhteen, että mitkä palvelut tuotetaan konsernin sisäisinä palveluina ja toisaalta mitkä palvelut kukin yhteisö toteuttaa parhaaksi katsomallaan tavalla joko omin resurssein tai konsernin ulkopuolisena palveluna hankkimalla.

Ongelmalliseksi tilanteen voi tehdä se, että keskitetty ratkaisu saattaa olla vain keskimääräisesti edullisin ratkaisu koko konsernille. On hyvin mahdollista, että tämän keskitetyn ratkaisun sisälle jää pienempiä yhtiökohtaisia ratkaisuja, jotka tulevat yksittäiselle yhtiölle kalliimmaksi kuin erikseen, konsernin yhteisen ratkaisun ulkopuolisena hankittuna. Yksittäisellä yhtiöllä voi olla suuri kiusaus toteuttaa itselleen edullisempi ratkaisu, joka mahdollisesti syö edellytyksiä konsernin kokonaisratkaisun edullisuudelta pienenevinä kokonaisvolyymeina. Konserniohjeessa onkin siksi sovittava yhteiset pelisäännöt palveluiden järjestämiseksi. Lisäksi tulee tarvittaessa sopia, kuinka yksittäiselle yhteisölle epäedullisena näyttäytyvät ratkaisut niille kompensoidaan. Usein tilanne on se, että suhteellisesti suurimmat epäedullisuudet toteutuvat nimenomaan pienimpien konserniyhteisöjen kohdalla.

Keskitettyissä ratkaisuissa voi osoittautua hankalaksi konserniyhteisöjen väliset kokoerot. Sisäiseltä palvelulta odotettu sisältö voi olla hyvin poikkeava yhteisön toimialasta ja koosta riippuen. Tällöin yhteisen sisäisen palvelun ratkaisun löytäminen ja etenkin siihen liittyvien kustannusten jakaminen käyttäjäyhteisöjen kesken saattaa osoittautua ongelmalliseksi.

Sisäisten palveluiden konserniohjeissa on otettava huomioon kilpailuneutraliteetin asettamat edellytykset¹⁹.

2.4.6 Tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta ja nimittämisestä

Kuntalain 4. luvun 14 § määrittää, että kunnan valtuuston tehtävä on valita jäsenet toimielimiin, jollei laissa jäljempänä muuta säädetä. Suppeasti tarkasteltuna tämä tarkoittaa kuntalain 6. luvun 30 §:ssä mainittuja toimielimiä eli kunnanhallitusta, tarkastuslautakuntaa, kunnanhallituksen alaisina toimivia lauta- tai valiokuntia, johtokuntia ja näiden alaisia jaostoja. Lisäksi on mahdollista asettaa toimikunta määrätyn tehtävän hoitamista varten. Kuntalain 7. luvun 39 §:n mukaisesti kunnanhallituksen tulee vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta.

Kuntalaki ei muulla tavoin ota kantaa siihen, kuinka tytäryhtiöiden hallitus tulee nimittää. Käytännössä konsernin kannalta merkittävimmät tytäryhtiöiden hallituspaikat jaettaneen kunnan valtuuston päätöksellä vastaavasti kuin toimielinten jäsenet valitaan. Usein valtuusto kuitenkin delegoi osan tytäryhtiöiden hallituspaikkojen nimitysvastuusta kunnan hallitukselle. Tähän kategoriaan kuuluvat usein keskisuurten konserniyhteisöjen hallituspaikat. Pienimpien tytäryhteisöjen, kuten asunto- tai kiinteistöosakeyhtiöiden, pienten säätiöiden tai yhdistysten hallituspaikoille nimittämisen kunnan hallitus usein delegoi edelleen kunnan kansliapäällikölle tai vastaavalle omistajaohjauksen avainhenkilölle kunnan organisaatiossa. Kansliapäällikkö

¹⁹ Ruohonen et al. (2017), s. 210

itse tai joku hänen määräämänsä, yleensä kunnan organisaatioon kuuluva viranhaltija, edustaa kuntaa pienessä tytäryhteisössä hallituspaikkansa kautta.

Koska yksiselitteistä sääntöä tai pakottavaa ohjeistusta asiasta ei ole olemassa, on tärkeää sopia tytäryhteisöjen hallituspaikkojen nimitysoikeudesta konserniohjeessa. Epäselvyydet nimitysoikeuksissa saattavat johtaa turhiin ristiriitatilanteisiin nimitystä valmisteltaessa. Selkeällä tavalla laaditut pelisäännöt takaavat sujuvat käytännöt tämänkin omistajaohjauksellisen asian osalta.

Konserniohjeen hallitusten kokoonpanoa ja nimittämistä koskeva kohta liittyy oleellisesti kuntalain 47.2 §:n määräykseen, jossa edellytetään hallituksen kokoonpanolta yhteisön toimialaan suhteutettua riittävää talouden ja liiketoiminnan asiantuntemusta²⁰. Asiantuntemuksen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kuntayhtiö toimii kilpailuilla markkinoilla.

Teoksessa Kuntayhtiö korostetaan tämän säännöksen merkityksellisyyttä ja kirjassa muistutetaan, että kuntayhtiöiden hallitusten jäsenet on monissa tapauksissa valittu lähinnä poliittisilla perusteilla eikä niinkään asiantuntemukseen perustuen. Kirja suosittelee, että konserniohjeessa määrättäisiin nykyistä selkeämmin liiketoiminnan ja talouden tuntemisen edellytyksestä. Kuntayhtiön hallitusten jäsenten perehdyttämisessä korostetaan painottamaan erityisesti kuntaomistajuuteen liittyviä erityispiirteitä, mukaan lukien kuntakonsernin kokonaisedun ja konserniohjeen merkitystä hallitustyöskentelyssä. Erityisen tärkeää perehdyttäminen on niiden hallituksen jäsenten kannalta, joille yhtiöiden hallinto ei ole entuudestaan tuttu.²¹

²⁰ Ruohonen et al. (2017), s. 210

²¹ Ruohonen et al. (2017), s. 210-212

2.4.7 Tarpeelliset määräykset kunnan tytäryhteisöjen hyvästä hallinto- ja johtamistavasta

Hyvän hallinto- ja johtamistavan eli Corporate Governance -otsikon alle mahtuu laaja kirjo erilaisia määrittelyjä. Erityisesti osakeyhtiölaki antaa pitkälle velvoittavat puitteet osakeyhtiömuodossa toimivien tytäryhteisöjen hallinnolle ja toiminnalle. Hyvään hallinto- ja johtamistapaan kuuluu kuitenkin useita näkökulmia. Lainsäädäntöön perehtyessäni havaitsin tämän kohdan siinä määrin oleelliseksi asiaksi, että päätin tarkastella aiheeseen oleellisimmin vaikuttavia tekijöitä tässä työssä kokonaan omana osionaan. Osiossa verrataan kuntaomisteisessa organisaatiossa toimivaa osakeyhtiötä vastaavaan yksityisessä organisaatiossa toimivaan osakeyhtiöön. Tähän, hyvän hallintotavan mukaista näkökulmaa koskevaan osioon siirrymme kappaleessa 3. Ennen sitä, tämän osion lopuksi, teen vielä katsauksen Kotkan ja Kouvolan kaupunkien voimassaolevaan konserniohjeistukseen.

2.5 Konserniohje käytännössä, Kotkan ja Kouvolan kaupungit

Tässä osiossa tarkastelen edellä läpikäytyjen, kuntalakiin kirjattuihin vaatimuksiin peilaten, tarkastelun kohteina olevien Kotkan ja Kouvolan kaupunkien, voimassaolevia konserniohjeita. Tutkin molempien kaupunkien osalta, niiden julkisilta internet-sivuilta vuoden 2018 tammikuussa löydettävissä olleita, organisaatioissa voimassa olevia, konserniohjeita.

2.6 Kotkan kaupungin konserniohje

Kotkan kaupungin voimassa oleva konserniohje²² on käsitelty kaupunginvaltuustossa 8.5.2017 ja se on liitteineen tullut voimaan 1.6.2017 alkaen. Konserniohjeessa on pystytty huomioimaan vuoden 2016 aikana annetut ja vuoden 2017 aikana voimaan astuneet kuntalakia koskevat muuttuneet säädökset.

2.6.1 Talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus

Konserniohjeessa todetaan, että tytäryhteisöjen strategista suunnittelua ohjaa kaupunkistrategiaan sisältyvä kaupungin omistajapolitiikka. Talousarviokäsittelyn yhteydessä kaupunginvaltuusto hyväksyy tytäryhteisöille asetettavat kaupunkistrategiasta ja siihen sisältyvästä omistajapolitiikasta johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet yhteisön toimiala huomioiden.

Tytäryhteisöt velvoitetaan vuosittain laatimaan suunnitelmat talouden, rahoituksen ja investointien osalta. Konserniohjeessa ei oteta kantaa, millä toimin tytäryhteisöt velvoitetaan sitoutumaan antamaansa talousarvioon (ks. aikaisemmin käsitelty osuus kunnan ja osakeyhtiön lakisääteisten talousarviovelvoitteiden eroista, kappale 2.4.1). Toisaalta, konserniohjeessa todetaan talouden vastuualueen erikseen ohjeistavan kyseisten suunnitelmien tekemisen.

Investointien suunnittelun osalta konserniyhteisöt velvoitetaan tekemään asianmukaiset laskelmat ja selvitykset etukäteen, jotta investointien tarpeellisuus sekä taloudellinen ja toiminnallinen kannattavuus voidaan varmistaa. Mikäli suunniteltu investointi on yhteisön toimintaan nähden merkittävä, tulee kaupungilta hankkia asiasta ennakkokäsitys.

²² Kotkan kaupunki, Konserniohje (2017).

2.6.2 Konsernivalvonnan, raportoinnin ja riskienhallinnan järjestäminen

Kotkan konserniohjeessa on annettu karkean tason ohjeistus konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Ohjeen mukaan kaupungin talousjohtaja vastaa asetettujen tavoitteiden toteutumisen, toiminnan ja talouden kehittymisen sekä niihin liittyvien riskien raportointiin liittyvästä ohjeistuksesta. Kaupunginhallituksella on tarvittaessa mahdollisuus vahvistaa tytäryhtiöille talousarviossa asetettujen tavoitteiden lisäksi erilliset toiminnan ja talouden tavoitteet, seurattavat tunnusluvut sekä muu seurattava raportointitieto.

Konserniohjeessa omana kohtanaan korostetaan, että ohjetta noudattavan yhteisön riskienhallinnan vähimmäistason on noudatettava vähintään kaupunginvaltuuston päättämiä riskienhallinnan perusteita²³.

Konsernin valvonnan osalta Kotkan kaupungin konserniohjeessa todetaan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallanjako omistajaohjauksen suhteen. Ohje ei sisällä tarkempaa määrittelyä siitä, kuinka konsernin valvonta kokonaisuudessaan toteutetaan. Valvontavastuuhenkilöiksi todetaan kaupunginjohtaja sekä kansliapäällikkö. Tarkastuslautakunnalla on oikeus saada tarvitsemansa selvitykset tytäryhteisöjen toiminnasta ja taloudesta.

2.6.3 Määräykset tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta

Kotkan konserniohjeessa viitataan kuntalain 29 §:n mukaiseen tiedottamisvelvollisuuteen, joka käytännössä koskee kaikkea kuntakonsernin toimintaa kuntalain 6 §:n mukaisella tavalla. Konserniyhteisöt velvoitetaan antamaan konserniohjauksesta vastaavan viranhaltijan ohjeiden

²³ Kotkan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet (2014).

mukaiset tiedot. Erityisenä yksityiskohtana voidaan todeta, että konserniohjeen mukaan ennen tietojen antamista yhteisön on arvioitava, voidaanko tiedot antaa aiheuttamatta yhteisölle haittaa. Henkilökohtaisesti pidän tätä tarkennusta ohjeistuksen heikkona kohtana. Tarkoituksenmukaisempi muotoilu olisi, että konserniohjetta noudattava yhteisö toimittaa aina ohjeiden mukaiset tiedot kaupungin konserniohjaukseen, jossa tehdään lopullinen päätös siitä, mikä osuus tiedoista ja missä muodossa julkistetaan. Luonnollisesti tietoja konserniohjaukselle luovuttava taho voi tietojen toimituksen yhteydessä tuoda esille oman näkemyksensä tietojen arkaluontoisuuden ja salassa pidettävyyden suhteen.

Lisäksi konserniohjeessa ohjeistetaan yhteisöt oma-aloitteeseen ja itsenäiseen tiedottamiseen. Merkittävistä asioista on etukäteen informoitava kaupunkia ja yhteisön viestinnän on tuettava koko kaupunkikonsernin asettamia tavoitteita. Merkittävissä muutos- ja kriisitilanteissa viestintä tulee tehdä yhteistyössä kaupungin viestintäorganisaation kanssa.

2.6.4 Velvollisuus hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa

Kotkan kaupungin konserniohjeessa on kattava luettelo tilanteista, joissa ohjetta noudattavan yhteisön on hankittava kaupungin ennakkokäsitys ennen asiasta päättämistä. Luettelo sisältää 16 kohtaa, joissa tapahtuvat merkittävät muutokset vaativat ennakkokäsitystä kaupungin eli omistajan puolelta. Käytännössä ennakkokäsitys on hankittava päätöksiin, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa konsernin tavoitteiden saavuttamiseen, konsernin rakenteeseen taikka omistus- ja rahoitusratkaisuihin. Lisäksi esimerkiksi toimitusjohtajan valintaan ja palkkausjärjestelmään sekä noudatettavan työehtosopimuksen sekä eläkeyhteisön valintaan liittyvät ratkaisut on kirjattu aina omistajan ennakkokäsitystä edellyttäviksi toimenpiteiksi.

Ruohonen et al. muistuttavat kirjassa Kuntayhtiö, että toimitusjohtajan valintaa koskevia konserniohjeen määräyksiä voidaan pitää ongelmallisina, sillä toimitusjohtajan valinta on aina yhtiön hallituksen erityiseen toimivaltaan kuuluva asia eikä sitä voi siirtää muun toimielimen

päätettäväksi. Kunnissa olisikin syytä harkita, ovatko toimitusjohtajan valintaa koskevat konserniohjeistukset tarkoituksenmukaisia.²⁴

2.6.5 Konsernin sisäiset palvelut

Kotkan kaupungin ohjeistus konsernin sisäisten palveluiden käyttämisestä on muodoltaan enemmänkin suositus kuin ohje tai määräys. Ohjeen mukaan konserniyhteisöillä on mahdollisuus käyttää kaupungin sisäisiä palveluita, kun kaupungilla on resurssit palveluiden tuottamiseen ja niiden käyttö nähdään tarkoituksenmukaiseksi. Ohje velvoittaa selvittämään ennen ulkopuolisten tukipalvelujen hankkimista, pystyykö kaupunki tarjoamaan tarvittavaa laatutasoa vastaavia palveluja kilpailukykyiseen hintaan. Yhteisöt myös veloitetaan osallistumaan koko konsernia koskeviin yhteishankintoihin, ellei erityistä perustetta yhteiskilpailutuksen ulkopuolelle jäämisestä ole. Järjestelmien ja laitekokonaisuuksien tulee olla mahdollisuuksien mukaan yhteensopivia synergiaetujen saavuttamiseksi.

Kuten kappaleessa 2.4.5 aikaisemmin todettiin, kunkin tytäryhteisön itsenäisesti tekemillä ratkaisuilla saatetaan saavuttaa kokonaisuuden kannalta ainoastaan osaoptimoitu tulos. On mahdollista, että konsernin osalta tehty ratkaisu on kokonaistaloudellisempi kuin yksittäisinä tehdyt yksittäiset yhteisökohtaiset ratkaisut yhteensä.

Toisaalta konsernitasoiset ratkaisut vaativat resursointia sekä kilpailutusten että hankintasopimusten hallintaan. Lisäksi hankintojen valvontaan tulee kiinnittää huomiota, sillä konsernitasoisten etujen saavuttaminen hankinnoissa vaatii yleensä organisaatiolta vahvaa kuria hankintojen hankintaprosessin ja -ohjeen mukaisen suorittamisen osalta.

²⁴ Ruohonen et al. (2017), s. 218

2.6.6 Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen

Kotkan kaupungin konserniohjeen mukaan kaupunginhallituksen alainen omistajaohjausjaosto toimii tytäryhteisöjen hallitusten nimitysvaliokuntana. Hallitusten jäsenten valinnan valmistelussa on otettava huomioon kunkin yhteisön hallituksen jäseniltä edellytettävät osaamis- ja kokemusvaateet. Lisäksi ohjeen mukaisesti tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on aina otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus huomioiden yhteisön strateginen merkittävyys.

Koska kaupunginhallituksen alaisen omistajaohjausjaoston kokousten pöytäkirjat eivät ole julkisesti nähtävillä olevia asiakirjoja, jaoston ulkopuolinen henkilö ei pysty kommentoimaan hallitusten valintaan liittyvää päätösprosessia. Oletettavaa on, että lähtökohtaisesti tytäryhteisöjen hallituspaikat jaetaan valtuustoryhmien, eli käytännössä puolueiden, vaaleissa saaman kannatuksen suhteessa²⁵. Oletettavasti strategisesti merkittävimpien tytäryhteisöjen hallituspaikkojen jako kerää suurimman huomion. Hallituspaikkojen jakoprosessia ei ole mielekästä tarkemmin tarkastella, koska asiakirjojen ei-julkisuudesta johtuen tarkastelu tulisi perustumaan enemmän tai vähemmän valistuneeseen arvaamiseen.

Konserniohje kuitenkin ohjeistaa hallituksen kokoonpanon osalta varmistumaan sekä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemuksen riittävydestä, että tasa-arvolain noudattamisesta. Lisäksi todetaan, että toimielinten jäsenten on toiminnassaan otettava huomioon kaupunkikonsernin kokonaisuus tytäryhteisön edun ohella.

Konserniohjeessa ei ole tarkennettu, kuinka toimitaan erilaisissa ristiriitatilanteissa. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, kun valtuustoryhmien kannatusten mukaiset esitykset hallitusten jäsenistä eivät täytä joko tasa-arvolain vaatimuksia jäsenien sukupuolijakauman osalta tai valtuustoryhmien esitysten mukaisella hallituskokoonpanolla ei saavuteta sekä

²⁵ Kuntayhtiöiden hallitusten jäsenten valinta lähinnä poliittisin perustein: Ruohonen et al. (2017), s. 210-211

kuntalain että konserniohjeen mukaista riittävää talouden ja liiketoiminnan asiantuntemusta. Oletettavissa on, että omistajaohjausjaoston työskentely jatkuu neuvottelujen muodossa niin kauan, että ryhmien esittämät ratkaisut sekä hallituksen kokoonpanosta annetut vaatimuskriteerit pystytään riittävässä määrin täyttämään. Viimeinen kohta perustuu oletukseen, sillä siitä ei ole löydettävissä julkiseksi annettua ohjeistusta.

2.6.7 Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa

Kotkan konserniohje velvoittaa tytäryhteisöjen hallituksia noudattamaan *Hyvä hallinto- ja johtamistapa Kotkan kaupungin tytäryhtiöissä* -suositusta²⁶. Suosituksella varmistetaan, että tytäryhteisöissä toteutuvat terveet liikeperiaatteet, riittävä avoimuus, taloustietojen oikeellisuus, asianmukainen sisäinen valvonta ja riskienhallinta ja että kaupungin omistuksia hoidetaan tarkoituksenmukaisesti, luotettavasti ja tehokkaasti kaupunkikonsernin kokonaisuutena turvaten.

Hyvä hallinto- ja johtamistapa Kotkan kaupungin tytäryhtiöissä -suositus tiivistää ohjeiksi osakeyhtiölain yleiset periaatteet sekä osakkeenomistajan, hallituksen ja toimitusjohtajan roolit ja niihin liittyvän toimivallan. Suositus myös joltain osin tarkentaa konserniohjeessa annettua ohjeistusta.

Hyvän hallinto- ja johtamistavan suositus on osittain ristiriitainen konserniohjeen kanssa. Suositus ohjeistaa osakeyhtiölain mukaisella tavalla, että hallituksen jäsenet eivät edusta yhtiössä heitä jäseneksi ehdottaneita (omistaja)tahoja, vaan huolehtivat yhtiön edusta (osakeyhtiölaki 8 §). Toisaalta konserniohjeessa (kappale 2.6.6) on todettu, että myös kuntakonsernin kokonaisuutena tulee huomioida edustetun yhteisön edun ohella.

²⁶ Kotkan kaupunki, Konserniohjeen liite: Hyvä hallinto- ja johtamistapa Kotkan kaupungin tytäryhtiöissä -suositus (2017).

Kuten jäljempänä kappaleessa 3.3 tullaan tarkemmin toteamaan, hallitusedustajalle voi syntyä tarve tai houkutus ajaa myös muuta etua kuin konsernin ja edustamansa yhtiön etua. Joissain tilanteissa hänen edustamansa ryhmän eli poliittisen puolueen tai jopa oma henkilökohtainen etu saattaa olla konsernin ja/tai yhteisön edun vastainen. Tällaisen tilanteen varalle tulisi omistajaohjausjaoston pystyä kuntayhtiön hallitusedustaja riittävässä määrin etukäteen ohjeistamaan.

2.7 Kouvolan kaupungin konserniohje

Kouvolan kaupungin voimassa oleva konserniohje on käsitelty kaupunginvaltuustossa 27.8.2012 ja se on astunut voimaan 1.7.2012. Voimassa oleva konserniohjeistus on otettu käyttöön siten aikaisessa vaiheessa, että siinä ei ole voitu huomioida vuonna 2016 voimaan astuneita kuntalain muuttuneita säädöksiä.

Sisällysluettelon tarkastelu osoittaa, että konserniohje on rakenteeltaan hyvin samankaltainen kuin Kotkan kaupungin ohje. Tämä on luonnollisesti ymmärrettävää, sillä molemmat dokumentit käsittelevät saman asiakokonaisuuden ohjeistamista. Toisaalta se, että ennen kuntalain tarkentavia säädöksiä laadittu konserniohje (Kouvola) on pitkälle samankaltainen kuin vastaava säädöksiä voimaan tulon jälkeen laadittu ohjeistus (Kotka), osoittaa uudistuneen kuntalain enemmänkin painottavan uudella tavalla jo aikaisemmin voimassa olleita näkemyksiä kuin että kyseessä olisi konserniohjeistuksen kannalta merkittävästi uudistunut laki. Kuntien konsernirakenteet ovat olleet olemassa ennen kuntalain uudistusta ja niiden ohjaamiseen on tehty konserniohjeistuksia jo ennen viimeisintä kuntalain uudistusta.

2.7.1 Talouden ja investointien suunnittelu ja ohjaus

Kouvolan kaupungin konserniohje toteaa, että talousarviovalmistelun yhteydessä kaupungin ja tytäryhteisöjen välillä pidetään suunnittelu- ja neuvottelutilaisuus, jossa taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet sovitetaan yhteen.

Se, että Kouvolan konserniohje on laadittu jo vuonna 2012, näkyy selkeimmin sen talouden ja investointien suunnittelua sekä ohjausta koskevassa osiossa. Ohjeistuksessa on havaittavissa vahvaa painottamista erityisesti raportointiin liittyvien aiheiden ohjeistukseen. Konserniohjeen oleelliset osiot käsittelevät konsernitilinpäätöksen ja osavuositarkastuksen laatintaa. Ohjeessa ei oteta muulla tavalla kantaa konsernitasoisen talouden tai investointien suunnitteluun kuin edellä mainitulla toteamuksella siitä, että toimijoiden taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet sovitetaan vuosittaisissa tilaisuuksissa yhteneviksi.

Näkemykseni mukaan konsernitasoista talousarvio- sekä investointisuunnittelua olisi hyvä tuoda ohjeessa korostetummin esille. Konsernin sisäisiä palveluita koskevassa osiossa tuodaan esille lainarahoituksen keskitetty järjestäminen vuoden 2014 alusta alkaen. On mahdollista, että investointien tarkempi konsernitasoinen suunnittelu on sidottu kyseiseen keskitettyyn lainarahoitusta käsittelevään prosessiin, mutta tämä ei tule konserniohjeesta ilmi.

2.7.2 Konsernivalvonnan, raportoinnin ja riskienhallinnan järjestäminen

Konsernitasoisen raportoinnin vaatimukset eivät ole oleellisesti muuttuneet kuntalain viimeisimmässä uudistuksessa. Tilinpäätösvaatimusten muutokset liittyvät enemmänkin kirjanpitolain tulkinnan kehittymiseen kirjanpitolausannon kuntajaoston kunnille ja kuntayhtymille antaman ohjeistuksen muodossa.

Kouvolan kaupunki antaa konserniohjeessaan, samoin kuin Kotkan kaupunki omassa ohjeessaan, karkean ohjeistuksen konsernitilinpäätöksen tekemisestä. Molempien kaupunkien taloudesta vastaavat yksiköt toimittavat erilliset ohjeistukset tilinpäätöksen laadintaan ja sen aikatauluttamiseen.

Kouvolan kaupungin konserniohjeessa todetaan, että konsernin valvonnasta vastaa konsernijohto. Sisäisen tarkastuksen yksiköllä on oikeus tarkastaa tytäryhtiöiden toimintaa ja taloutta. Kaupunginjohtaja voi määrätä yksittäistapauksissa sisäisten selvitysten teettämisestä yhteisöissä, omistajapoliittisen edun sitä vaatiessa. Samoin kuin Kotkan ohjeistuksessa, Kouvolan konserniohjeessa kuvataan lähinnä konsernivalvontaan liittyvät vastuut. Tarkempaa kuvausta siitä, mitä konsernin valvonta käytännössä on ja miten sitä todellisuudessa tulee toteuttaa, ei ohjeessa ole annettu.

2.7.3 Määräykset tiedottamisesta ja kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta

Tiedottaminen on Kouvolan konserniohjeessa käsitelty hyvin samankaltaisesti kuin Kotkan ohjeessa. Myös Kouvolan ohjeessa viitataan kuntalain 29 §:n mukaiseen tiedottamisvelvollisuuteen.

Kunnan luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeuden turvaamisesta ei ole erillisiä mainintoja Kouvolan konserniohjeessa.

2.7.4 Velvollisuus hankkia kunnan kanta asiaan ennen päätöksentekoa

Molempien kaupunkien konserniohjeen määräykset velvollisuudesta hankkia kaupungin kanta asiaan ennen päätöksentekoa ovat hyvin yhteneväiset. Kuten Kotkassa, myös Kouvola käytännössä velvoittaa tytäryhteisöä hakemaan kaupungin enakkokäsityksen asiaan, mikäli

asialla voi olla vaikutusta organisaatio konsernitason tavoitteisiin, rakenteeseen taikka omistus- ja rahoitusratkaisuihin. Yhteneväisesti myös toimitusjohtajan valintaan ja palkkausjärjestelmään sekä yhteisössä noudatettavan työehtosopimuksen taikka eläkeyhteisön valintaan liittyvät toimet löytyvät kaupungin ennakkokantaa vaativien toimien listalta.

2.7.5 Konsernin sisäiset palvelut

Kouvolan kaupunki ei konserniohjeessaan ota kantaa muihin konsernin sisäisiin palveluihin kuin hankintoihin ja omaisuuden luovutukseen sekä sijoitus- ja rahoitustoimintaan.

Hankinnoissa kaupunki velvoittaa konsernin noudattamaan hankintalainsäädännön lisäksi soveltuvin osin kaupungin konserniohjetta. Ohje myös tarjoaa tytäryhtiöille mahdollisuuden hyödyntää kaupungin hankintamenettelyjä ja -sopimuksia sekä hankintayksikön palveluja. Omaisuuden luovutuksissa on otettava huomioon konsernin etu ja luovutukset eivät voi tapahtua alle käypien arvojen.

Kouvola velvoittaa konserninsa noudattamaan kaupunginhallituksen hyväksymiä sijoitustoiminnan periaatteita. Mahdollisuuksien mukaan tytäryhteisöjen tulee keskittää rahaliikenteensä kaupungin konsernitilille. Konsernin lainarahoitus järjestetään keskitetysti vuoden 2014 alusta alkaen, kuten talousarviovalmistelun ohjeistusta koskevassa osiossa jo todettiin.

Kouvolan kaupungin organisaatioon kuulumattoman ulkopuolisen tarkastelijan silmin voi todeta, että yhteisten konsernipalveluiden tarkemmasta rajaamisesta saattaisi koitua kaupungille hyötyä, olettaen että tällainen rajaaminen pystytään hallitusti tekemään. Konsernitason tasolla, suurella tilausvolyymilla hankitut sopimukset voivat monissa kohdissa tulla

kokonaisedullisemmaksi kuin tilanteessa, jossa kukin yhteisö kilpailuttaa tarpeensa erikseen. Mutta kuten Kotkan kaupungin konserniohjeen tarkastelun kohdalla vastaavassa kohdassa todettiin, vaatii keskitetty palveluiden tuottaminen usein myös resursseihin panostamista ja/tai olemassa olevien resurssien keskittämistä. Lisäksi sisäisiä palveluita koskevan konsernimääräyksen antamisen jälkeen sen noudattamisen valvontaan on panostettava.

2.7.6 Tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpano ja nimittäminen

Kouvola-konsernin tytäryhteisöjen hallituksen jäsenet ja varajäsenet valitsee yhtiökokous kaupunginhallituksen konsernijaoston tekemän ehdotuksen mukaisesti. Myös Kouvolan konserniohje edellyttää, että hallituksen jäsenehdokkaiden nimeämisessä noudatetaan naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986). Lisäksi hallitukseen jäseneksi valittavalla tulee olla tehtävän edellyttämä pätevyys ja mahdollisuus käyttää riittävästi aikaa tehtävän hoitamiseen sekä tarkoituksenmukainen toimialan, organisaation toiminnan ja hallinnon sekä johtamisen asiantuntemus. Konserniohje toteaa myös, että Kouvola-konsernin yhtiöihin pyritään, poliittinen edustus huomioon ottaen, saamaan mahdollisimman monipuolinen ja asiantunteva edustus.

Kouvolan kaupungin konserniohje siirtää tytäryhteisöjen hallitusjäsenten ehdotuksen konsernijaoston tehtäväksi. Kotkan kaupungin omistajaohjausjaoston käytännöstä poiketen Kouvolan konsernijaoston pöytäkirjat ovat julkisesti kaupungin nettisivujen kautta saatavissa.

Vuodenvaihteessa 2017-2018 Kouvolan kaupunginhallituksen alaisen konsernijaoston kokousten tuorein pöytäkirja oli saatavilla 13.12.2017 pidetystä kokouksesta. Kokouksen 49 § käsitteli Kouvola Innovation Oy:n hallituksen kokoonpanoa. Yhtiö on kaupungin kokonaan omistama. Hallituksen kokoonpano oli nostettu konsernijaoston käsittelyyn, sillä se ei silloisessa muodossaan noudattanut tasa-arvolain (15.4.2005/232) 4 a §:ää. Päätöksellään konsernijaosto muutti ehdotuksensa hallituksen kokoonpanosta sellaiseksi, että mainitut tasa-

arvolain vaatimukset täyttyivät. Kokouksen pöytäkirja ei osoita, että konsernijaosto olisi työskentelyssään arvioinut hallituksen jäsen ehdokkaiden pätevyyttä ja hallinnon sekä johtamisen asiantuntemusta.

Myöskään konsernijaoston päätökset hallitukseen ehdolle valituista hallitusedustajista KS-Tieto Oy:n (6.11.2017 § 37) ja useisiin muihin Kouvolan konserniyhtiöihin (9.6.2017 § 10) eivät sisällä perusteluita, jotka osoittaisivat ehdokkaiden pätevyyden sekä hallinnon ja johtamisen asiantuntemuksen.

Suosittelen, että Kouvolan kaupunki organisaationa harkitsee, josko se näkee tarpeelliseksi konserniohjeensa tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanoa ja nimittämistä käsittelevän kohdan päivittämistä paremmin nykyisen kuntalain henkeä vastaavaan muotoon. Koen kiitettäväksi asiaksi toimintatavan, jonka mukaisesti ehdokkaiden nimittämiseen liittyvät pöytäkirjat ovat julkisia asiakirjoja ja ne ovat suoraan löydettävissä kaupungin internet-sivujen kautta. Pöytäkirjojen sisällön osalta kannustan pohtimaan, kannattaisiko ehdotettujen jäsenten pätevyyden ja asiantuntemuksen arviointia tuoda selkeästi esille. Voimassa olevan käytännön mukaisesti arviointia ei pöytäkirjoihin nykyisellään kirjata.

2.7.7 Kunnan tytäryhteisöjen hyvä hallinto- ja johtamistapa

Kouvolan kaupunki ei anna erillistä hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjetta, vaan kyseinen ohje on kirjattu osaksi konserniohjetta. Suosituksella halutaan varmistaa, että tytäryhtiöissä toteutuvat terveet liiketoimintaperiaatteet, avoimuus, tulostietojen oikeellisuus, sisäinen ja ulkoinen valvonta, riskienhallinta sekä hyvä laskenta- ja kirjanpitoikäytäntö ja että kaupungin omistuksia hoidetaan tuottavasti ja luotettavasti. Lisäksi edellytetään palvelutuotannon

tehokkuutta ja kilpailukykyisyyttä.²⁷ Käytännössä Kouvola kaupungin hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistuksen tavoitteet ovat vastaavat kuin Kotkan kaupungilla.

Ohjeistus viittaa monissa kohdin osakeyhtiölakiin. Kuntayhtiön hallituksen tehtävät on lueteltu ohjeessa tarkalla, 18-kohtaisella luettelolla. Erityisenä yksityiskohtana voidaan mainita kohta ”Hallituksen muu kuin juridinen vastuu osakkeenomistajille toteutuu yhtiökokouksessa, jolloin hallitus voidaan vaihtaa”. Tämän voi tulkita konsernijohdon muistutukseksi siitä, että konserniohjetta ja siihen liittyvää hyvän hallinto- ja johtamistavan ohjeistusta odotetaan noudatettavan. Ohjeistuksessa viitataan myös osakeyhtiölakiin ja todetaan, että hallituksen jäsenen on ensisijaisesti huolehdittava yhtiön edusta.

Myös toimitusjohtajan asema ja tehtävät on kuvattu ohjeistuksessa yksityiskohtaisesti. Sekä hallituksen että toimitusjohtajan tehtävien kuvaus noudattaa osakeyhtiölain säädöksiä, joskin ohjeistus jonkin verran tarkentaa tehtäväluetteloa yksityiskohtaisemmaksi.

Valvonnan järjestämisestä ja riskienhallinnasta Kouvola ohjeistaa tytäryhteisöjään toimimaan itsenäisellä tavalla ja muistuttaa tehtävän olevan yhtiön hallituksen vastuulla. Toisaalta konsernitason ohje riskienhallinnasta ja valvonnasta on jo annettu konserniohjeen puolella (kappale 2.7.2).

²⁷ Kouvola kaupunki, Kouvola kaupungin konserniohjeet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa Kouvola-konsernissa (2012), s. 10

2.8 Yhteenveto Kotkan ja Kouvolan kaupunkien konserniohjeista

Kummankin kaupungin konserniohjeet ovat hyvin pitkälti suosituksen muotoon kirjoitettuja ja niiden voidaan katsoa täyttävän kuntalain edellyttämät konserniohjeen vaatimukset minimitasoisesti. Kaupunkien osalta voi olla hyödyllistä miettiä konserniohjeen sisältämien kohtien velvoittavuuden terävöittämistä.

Teoksessa Kuntayhtiöt on todettu, että kunnan tytäryhteisöjen hallitusten kokoonpanosta määrääminen on yksi tärkeimmistä konserniohjeen määräyksistä.²⁸ Sekä Kotkan että Kouvolan konserniohjeessa on käytännössä toistettu kuntalain vaatimus siitä, että tytäryhtiön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Konserniohjeeseen sisällytetystä määräyksestä huolimatta todellista, voimassa olevaa käytäntöä ei pystynyt kummankaan tarkastelussa olevan kaupungin osalta kattavasti varmentamaan. Kotkan kaupungin omistajaohjausjaoksen pöytäkirjat eivät olleet julkisesti saatavilla ja Kouvolan kaupungin konsernijaoston pöytäkirjoista ei näiden tekijöiden osalta ollut perusteluita löydettävissä. Tekemäni tarkastelun perusteella suosittelen kaupungeja harkitsemaan käytäntöjensä tarkentamista näiltä osin.

Konserniohjeiden läpikäynnin perusteella suosittelen myös pohtimaan hallitusedustajien tarkempaa ohjeistamista konsernin kokonaisedun suhteen. Kuten todettua, osakeyhtiölaki velvoittaa hallituksen jäseneltä yhtiön edun ajamista. Kaupungit voivat (kuten ovat tehneetkin) konserniohjeissaan tarkentaa velvoitetta niin, että myös konsernin etu on päätöksiä tehtäessä huomioitava. Se, missä tilanteissa ja miten tämä etu tulee huomioida, olisi hyvä kirjata kaupungin konserniohjeeseen. Kattavaa yksityiskohtaista määräystä ei pystyttäne konserniohjeeseen sisällyttämään, jolloin suositeltavaa voisi olla määrätä ohjeistuksen antaminen jonkin toimielimen, esimerkiksi konserni- tai omistusohtausjaoston tehtäväksi.

²⁸ Ruohonen et al. (2017), s. 210

3 Hyvän hallintotavan (Corporate Governance) näkökulma

3.1 Kuntakonserni ja hyvä hallintotapa (Corporate Governance)

Kuntalain 1 luvun 6 §:n mukaan kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan. Edelleen kuntalain 4 luvun 14 §:n mukaan kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta. Valtuusto päättää erityisesti kuntakonsernin toimintaan liittyen mm. kuntastrategiasta, omistajaohjauksesta sekä konserniohjeesta, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kuntakonsernin ylin päättävä elin on siis kunnan valtuusto, joka käyttää omistajan ääntä ja valtaa koko kuntakonsernissa. Kunnan valtuusto myös valitsee jäsenet kunnan toimielimiin, mukaan luettuna jäsenet kunnan tytäryhtiöiden hallituksiin.

Kuntastrategian, hallintosäännön ja konserniohjeen yhdistelmällä kunta (eli kunnan valtuusto) ohjaa kuntakonsernia kokonaisuutena. Konserniohjeessa otetaan kantaa, millä tavalla valtuuston konsernin toimintaan liittyvät päätökset koskevat kunnan konserniorganisaation eri yhteisöjä.

Hyvän hallintotavan (Corporate Governance) periaatteiden mukaisesti yrityksessä ja erityisesti yrityskonsernissa syntyy usein haasteita siinä, miten yrityksen omistajan tahtotila välittyy yrityksen toimintaan. Yrityksen hallinnon tulee olla rakennettu siten, että yrityksen ääntä käyttävä yhtiön hallitus on kokoonpanoltaan omistajan tahdon mukainen ja seuraa omistajan tahtoa, eli nauttii omistajan luottamusta. Hajautetusti omistetussa yrityksessä hallituksen tulee nauttia omistajien enemmistön luottamusta. Edelleen hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti yrityksen hallituksen tärkeimmäksi tehtäväksi yleensä mainitaan hyvän toimitusjohtajan valinta yritykselle. Toimitusjohtajan valinnan jälkeen hallitus valvoo, että yrityksen toiminta jatkuu edelleen omistajan edun mukaisena, eikä yrityksen johto käänny toimimaan esimerkiksi pelkästään toimitusjohtajansa etua maksimoivalla tavalla. Hyvän

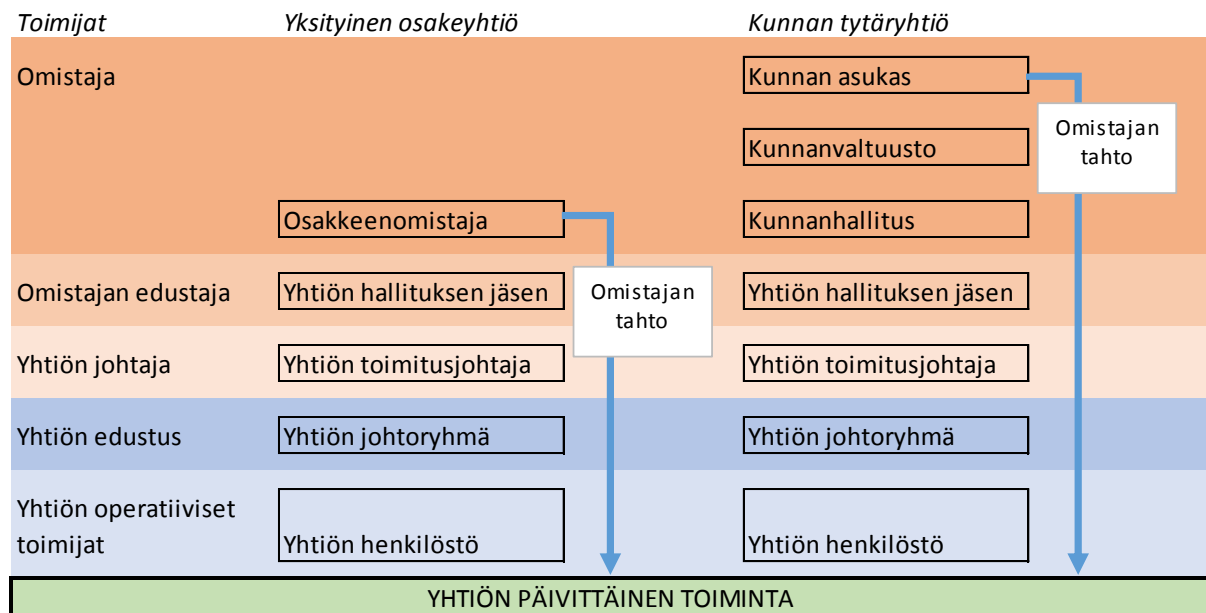
hallintotavan periaate voidaan myös supistaa muotoon, jossa yrityksen etu on sama asia kuin yrityksen omistajan etu²⁹.

3.2 Hallintoketju

Riski siitä, että omistajan tahtotila ei riittävällä tavalla välity yhtiön päivittäiseen toimintaan on merkittävä, koska hallinnon ketju yrityksessä on pitkä. Omistaja nimittää hallituksen, hallitus valitsee toimitusjohtajan, toimitusjohtajalla on apunaan johtoryhmä ja johtoryhmä vastaa koko yrityksen henkilöstön kautta yrityksen päivittäisestä toiminnasta. On epätodennäköistä, jopa käytännössä mahdotonta, että jokaisella yrityksen työntekijällä voisi olla jokapäiväisessä toiminnassaan jatkuvasti kirkkaana mielessään yrityksen omistajan etu ja sen edistäminen.

Hallinnon ketju on niin pitkä, että tahtotilaa kuvaava viesti väistämättä muuttuu matkan aikana, josko se edes läpäisee koko organisaatiota. Toisaalta, erityisesti amerikkalaisen hyvän hallintotavan painotuksen mukaisesti toimitusjohtajan alaisuudessa työskentelevä organisaatio ei edes ole osa yrityksen hallinnon ketjua, vaan toimitusjohtajan alaisuudessa työskentelevä henkilöstö nähdään osaksi yrityksen tuotannontekijöitä, resurssiksi joka ei ole osa yrityksen hallintoa.

²⁹ Esimerkiksi Roe, M. J. (2004), The Institutions of Corporate Governance (John M. Olin Center for Law, Economics and Business, Harvard Law School, Discussion Paper Series No. 488)



Kuva 2. Kuva havainnollistaa hallinnon ketjun pitkittymistä kuntaomisteisessa organisaatiossa. Amerikkalaisen hyvän hallintotavan näkemyksen mukaan yrityksen hallinnon ketju päättyy toimitusjohtajaan, mutta saksalainen näkemys sisällyttää myös henkilöstön hallinnon ketjuun.

Hyvän hallintotavan käytännöt ovat kehittyneet vuosikymmenten kuluessa³⁰. Kuntaorganisaation kohdalla näiden käytäntöjen soveltamiseen tulee vielä joitakin erityispiirteitä. Erityistä hankaluutta kuntaorganisaation hyvälle hallintotavalle voivat aiheuttaa ainakin näkemykselliset ristiriidat sekä ajanjaksolliset haasteet. Näistä tarkemmin seuraavaksi.

Kuten aikaisemmin todettiin, yritysorganisaatiossa omistajalla on valta nimittää yrityksen hallituksen jäsenet. Nimityksen jälkeen omistaja valvoo nimittämänsä jäsenen toimintaa hallituksessa. Hallituksen jäsenellä saattaa syntyä näkemyksellistä ristiriitaa hallituksessa toimimisen suhteen tilanteessa, jossa hänen oma henkilökohtainen näkemyksensä eroaa omistajan näkemyksestä. Yleisesti ottaen hänen tulisi toimia tilanteessa omistajan ohjeistuksen mukaisella tavalla. Muulla tavalla toimiminen saattaa johtaa omistajan pettymykseen, jonka

³⁰ Coffee J. C. Jr. & Berle A. A. (1999), The Future as History: The Prospects for Global Convergence in Corporate Governance and its Implications. Working Paper No. 144, The Columbia Law School.

seurauksena hallituksen jäsenen jäsenyys yrityksen hallituksessa tullaan katkaisemaan omistajan toimenpitein. Tilanne on vastaava myös kuntaorganisaatiossa.

Kuntasektorilla hallintoketjun pituutta lisää joissain tilanteissa valtuuston mahdollisuus siirtää tytäryhtiöiden hallituksen jäsenien nimitys kunnan hallitukselle. Siihen, millä taholla on oikeudet nimittää tytäryhtiöiden hallituksen jäseniä, tulisi ottaa kantaa kunnan konserniohjeessa (kuntalaki 7. luku 47 §).

Yksityisen yrityksen omistajan määrittäminen onnistuu suhteellisen ongelmattomasti. Esimerkiksi osakeyhtiössä osakkeenomistajalle syntyy omistusoikeus yhtiöön omistamiensa osakkeiden mukaisessa suhteessa. Yhtiökokouksessa hänellä on oikeus päätöksiä tehtäessä käyttää omistajan valtaa tällä osakeomistuksensa mukaisella määrällä. Mutta kuka lopulta on omistaja tilanteessa, jossa kunta on osakeyhtiön osakas osakkeidensa omistuksen kautta? Luonnollisesti voidaan todeta, että kunta on tässä tapauksessa omistaja. Mutta vaikeammin määritettävä asia kuntaomisteisessa yhtiössä on omistajan tahtotilan muotoutuminen. Kuten aikaisemmin yksityisesti omistetun yhtiön kohdalla totesimme, hyvän hallintotavan (corporate governance) periaatteiden mukaisesti yhtiön tulee toimia omistajansa tahtotilan mukaisesti. Tämä ohje pätee myös kuntaomisteisessa osakeyhtiössä. Mutta miten kuntaorganisaatiossa muodostetaan omistajan tahtotila tytäryrityksen noudatettavaksi?

Kuntakonsernin todellinen omistaja on kuntalainen, jota edustaa kunnan valtuusto, joka niin päättäessään delegoi omistajaohjausta kunnan hallitukselle ja mahdollisesti omistajaohjauksesta vastaaville viranhaltijoille. Kuinka näin pitkässä hallinnon ketjussa varmistetaan, että todellisen omistajan eli kuntalaisen tahtotila näkyy oikealla ja halutulla tavalla yrityksen hallinnossa? Hallintoketjun pituutta on kuvattu kuvassa 2.

3.3 Näkemyksellinen ristiriita

Kunnan konsernihallinnossa näkemyksellinen ristiriita ilmenee korostettuna. Omistajan edun, eli kunnan valtuuston päätösten sekä hallitukseen nimitetyn jäsenen henkilökohtaisten näkemysten lisäksi kolmantena näkemyksenä voi esiintyä valtuustoryhmän eli käytännössä tytäryhtiön hallituksen jäsenen oman poliittisen puolueen näkemys. Näin on mahdollista syntyä ristiriitaisia tilanteita sen suhteen, että onko tytäryhtiön hallitusedustajan tehtävänä edustaa valtuuston, oman poliittisen ryhmänsä vai omaa henkilökohtaista näkökulmaansa osallistuessaan tytäryhtiön päätöksentekoon.

Jotta kunnan valtuuston tai hallituksen tytäryhtiöihin nimittämät hallitusjäsenet osaavat toimia nimenomaan kunnan valtuuston tahdon mukaisesti, tulee toimintaohjeet jäsenille kirjata kunnan konserniohjeeseen. Konserniohjeeseen tulisi siis kirjata, sen lisäksi millä taholla on oikeus nimittää jäsenet, myös kirjata toimintatavat, joilla valtuuston tahtotilan näkyminen tytäryhteisöjen hallinnossa varmistetaan. Eikä pelkkä toimintatapojen ylös kirjaaminen riitä, lisäksi on varmistettava, että kaikki asianosaiset tahot ovat tietoisia toimintatapojen olemassaolosta, jotta ne pystyvät niitä noudattamaan. Myös valvonta sen suhteen, että konserniohjeeseen kirjattuja toimintatapoja noudatetaan, on varmistettava. Tämän valvontatehtävän kunnan hallitus voi antaa kunnan sisäisen tarkastuksen tehtäväksi taikka muulle toimielimelle tai viranhaltijalle kunnan organisaatiossa. Myös valvojan rooli on hyvä kirjata konserniohjeeseen.

Hallitusedustajalle mahdollisesti syntyvää näkemyksellistä ristiriitaa ei helpota, mikäli konserniohje itsessään sisältää ristiriitaisia osioita. Jos sama ohje velvoittaa hallitusedustajaa ajamaan sekä omistajan eli konsernin kokonaisuutena että osakeyhtiölain 8 §:n mukaisella tavalla yhtiön etua, on tärkeää huolehtia riittävästä hallitusedustajan evästämisestä, jotta hän osaa ajaa tarkoituksenmukaisella tavalla oikean tahon etua kussakin yksittäisessä päätöksentekotilanteessa.

3.4 Ajanjaksolliset haasteet

Ajanjaksollinen haaste puolestaan aiheutuu kuntien hallinnon jaksottaisuudesta. Kuntavaalit järjestetään neljän vuoden välein (kuntalaki 4. luku 15 §). Käytännössä ajanjakso on useissa tilanteissa kovin lyhyt periodi. Esimerkiksi yritysten, erityisesti suurempien yritysten, strategian tarkastelun kannalta neljän vuoden sykli on väistämättä lyhyt aika. Pienempienkin investointihankkeiden taloudellinen pitoaika ylittää helposti tuon neljän vuoden ajanjakson. Neljän vuoden välein toteutettavien vaalien johdosta myös tytäryhtiöiden hallitusten jäsenet valitaan käytännössä uudelleen neljän vuoden ajanjaksoilla. Riski sille, että suuri osa yhtiön hallituksesta, tai jopa koko hallitus, vaihtuu neljän vuoden välein, on merkittävän suuri. Tällaisessa tilanteessa toisaalta korostuu yhtiön toimitusjohtajan rooli, koska hänen vastuulleen jää suurempi vastuu yhtiön toiminnan pitkäjänteisestä kehittämisestä.

Kuten aikaisemmin todettiin hyvän hallintotavan periaatteista, yksi yhtiön hallituksen tärkeimmistä tehtävistä on valita, valvoa ja tarvittaessa erottaa yhtiön toimitusjohtaja. Voiko edellä kuvattu kuntahallinnon vaalien rytmyyksestä aiheutuva syklisyys aiheuttaa sen, että vaalien myötä muuttuneessa poliittisessa ilmapiirissä uudelle hallitukselle olisi muodostunut kasvanut paine yhtiön toimitusjohtajaa kohtaan? Onko mahdollista, että uusi hallitus korostaakseen valtaansa ja mahdollisesti uudistamaansa strategista linjaa, päätyy erottamaan toimitusjohtajan kevyemmin perustein kuin mitä edeltävä hallitus olisi tehnyt? Toisaalta, eikö tilanne jossa yhtiön toimitusjohtaja ei nauti uuden hallituksen täyttä luottamusta, mutta hallitus ei lyhyeen toimikauteensa nojautuen erota toimitusjohtajaa, käytännössä korota toimitusjohtajan valtaa yhtiön johdossa epätasapainoisella tavalla? Tilanne, jossa toimitusjohtaja tietää, ettei nauti hallituksen luottamusta, mutta jossa hallitus ei ryhdy mihinkään toimenpiteisiin, antaa ainakin teoriassa toimitusjohtajalle mahdollisuuden tai eräänlaisen kannusteen toimia muidenkin kuin tämän kyseessä olevan asian suhteen omistajan eli kunnan valtuuston tahtotilan vastaisella tavalla.

Toisaalta pidemmällä aikavälillä ns. Corporate Governance -bundles teoria³¹ osaltaan tarjoaa ratkaisun edellä kuvattuun ongelmatilanteeseen. Mikäli yrityksen hallinto todellakin villiintyy vaihtamaan toimitusjohtajaa neljän vuoden välein toteutuvalla syklillä, CG-bundle teorian mukaisesti yhtiön ulkopuoliset tekijät alkavat vastata tähän sisäisten ratkaisujen aiheuttamaan epätasapainon tilaan³². Kuten aikaisemmin tässä työssä todettiin, tuskin on yrityksen edun mukaista, että sen toimitusjohtaja vaihtuu muutaman vuoden välein, hallituksen kokoonpanossa tapahtuvien muutosten mukaisesti. Sinällään tilanne kokonaisuudessaan ei ole virheellinen, sillä hallituksella todellakin on täysi valta päättää toimitusjohtaja-valinnoista.

Yrityksen ulkopuolinen tekijä, johon edellisessä kappaleessa viittasin, on tässä tapauksessa ”potentiaalisten toimitusjohtajien markkina”. Yrityksen hallinnon urautuessa vahvasti toimitusjohtajan kannalta negatiiviseen tilanteeseen, jollaiseksi tässä esimerkissä voidaan nähdä epänormaalin tiheä toimitusjohtajavaihtuvuus, ”potentiaalisten toimitusjohtajien markkinat” reagoivat tilanteeseen. Käytännössä tämä toteutuu sitä kautta, että kun yrityksen toimitusjohtajan paikka yrityksen sisäisistä toimenpiteistä johtuen alkaa vaikuttamaan vähemmän mielenkiintoiselta, jopa riskialttiilta toimitusjohtajamarkkinoiden näkökulmasta, markkinoiden mielenkiinto kyseistä paikkaa tai tehtävää kohtaan vähenee. Käytännössä yrityksen mahdollisuus saada hyvä toimitusjohtaja vaikeutuu tai ainakin se tulee entistä kalliimmaksi. Teorian mukaan yrityksen sisäisenä ratkaisuna tehty virhe kostautuu ja tulee maksettavaksi yrityksen ulkopuolisen tekijän kautta, tässä tapauksessa nousevina toimitusjohtajan yritykseen houkuttelemisen kustannuksina.

³¹ Yleisellä tasolla Corporate Governance bundles teoriasta esimerkiksi Aguilera, R. V., Filatotchev, I., Gospel, H. & Jackson, G. (2008). An organizational approach to comparative corporate governance: Costs, contingencies, and complementarities. *Organization Science*, 19(3), pp. 475-492. doi: 10.1287/orsc.1070.0322 ja artikkeli Gillan, S. L. (2006). Recent Developments in Corporate Governance: An Overview. *Journal of Corporate Finance* 12, 381-402

³² K. John, L.W. Senbet / *Journal of Banking & Finance* 22 (1998) 371-403. Artikkelin tilanne ei ole täysin vastaava tässä esitetyn tapauksen kanssa, mutta se käsittelee osittain samaa ideaa tasapainosta ulkoisten ja sisäisten corporate governance bundles teorian mukaisten osatekijöiden välillä.

Kuntavaalien neljän vuoden sykli on nk. ”lyhyt pitkä aika”. Käytännössä päätöksenteko ja hallinto kuntakonsernissa on suurimman osan ajasta enemmän tai vähemmän halvaantunutta, koska lähes koko ajan voidaan nähdä tilanteen olevan joko se, että vaalit ovat vasta käydyt ja uutta linjaa ollaan vasta hakemassa tai että uudet vaalit ovat jo lähestymässä ja merkittäviä päätöksiä ei olla halukkaita tekemään, koska pelätään niiden vaikutusta tulevien vaalien tulokseen.

3.5 Hallitustoiminnan ammattimaisuus

Yksi merkittävä ero yksityisen ja julkisen konsernin johtamisen suhteen on myös toiminnan ammattimaisuus. Yksityisen konsernin omistajan tahtotila on yleensä ensisijaisesti suojella ja toissijaisesti kehittää yhtiöihin tekemänsä sijoituksen arvoa. Tästä johtuen omistaja yleensä nimittää yhtiöiden hallituksiin parhaat mahdolliset osaajat edustamaan itseään. Usein tämä edustaja on kokonaan ulkopuolinen asiantuntija, jonka osaamisesta yrityksen (eli viime kädessä omistajan) kannattaa maksaa lisähintaa. Huolellisesti toimittaessa hallitukseen saadun osaamisen lisäarvo on yritykselle suurempi kuin tämän osaamisen hankkimisesta aiheutuneet kustannukset. Kuten aikaisemmin todettiin, lisäarvo yritykselle on lisäarvoa omistajalle.

Kunnan organisaatiossa tilanne on toinen. Omistajaa edustaa valtuusto. Todellinen kuntakonsernin omistaja on kunta eli kunnan asukkaat. Kun valtuutettu valtuustossa päättää kuntakonsernia koskevista asioista, hän ei samalla tavalla kuin yksityisen puolen konsernin omistaja, ole suoraan henkilökohtaisesti hyötymässä tytäryhtiön mahdollisesta menestyksestä. Tässä tilanteessa hän ei siis myöskään hyödy siitä, että ulkopuolinen henkilö, jolla olisi vankka asiantuntemus, tulisi avoinna olevaa hallitustehtävää hoitamaan. Koska hän ei itse hyödy yhtiön menestymisestä, hänen useissa tilanteissa kannattaa hakea henkilökohtainen hyöty toisella tavalla. Koska valtuuston jäsenellä päättäjänä on tähän mahdollisuus, hän voi nimittää itsensä hallitukseen omistajan edustajaksi. Usein hänen henkilökohtainen hyötynsä on suurempi, jos hän toimii hallitustehtävässä itse, kuin jos tilalle valittaisiin ulkopuolinen asiantuntija. Tämä henkilökohtainen etu voi näyttäytyä kasvaneena valtana ja/tai suurempana

taloudellisena kompensationsa päätöksentekoon osallistumisessa. Kunnan asukkaiden vaaleilla valitsevat edustajat ovat yleensä maallikoita suhteessa tytäryhtiöiden hallitustehtävien hoitamiseen. Todennäköisesti aika harva kuntavaalien äänestäjä osaa pohtia, että hänen äänellään saattaisi olla merkitystä esimerkiksi kunnan omistaman energiayhtiön hallituksen kokoonpanoon, saati että tämä ajatus todellisuudessa vaikuttaisi hänen äänestyskäyttäytymiseensä.

Kuntalain 7 luvun 47 §:n mukaisesti kunnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus. Nykyisessä muodossaan tämä lainkohta on sisällöltään lähes merkityksetön, sillä lainsäädännössä ei tarkenneta, mitä mainittu ”riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus” käytännössä tarkoittaa. Kun vaaditun asiantuntemuksen tason määrittäminen jää käytännössä valtuustolle itselleen, on olemassa merkittävä riski sille, että valtuusto yliarvioi omien jäsentensä asiantuntemuksen tason.

3.6 Etujen ristiriita kunnan omistamassa yhtiössä

Kuten aikaisemmin todettiin, yrityksen edun ja omistajan edun välille voidaan merkitä yhtäsuuruusmerkki. Hallintoketjulla omistaja-hallitus-toimitusjohtaja varmistetaan omistajan edun toteutuminen. Tällainen hallintoketju mahdollistaa kuitenkin eräiden ristiriitatilanteiden syntymisen.

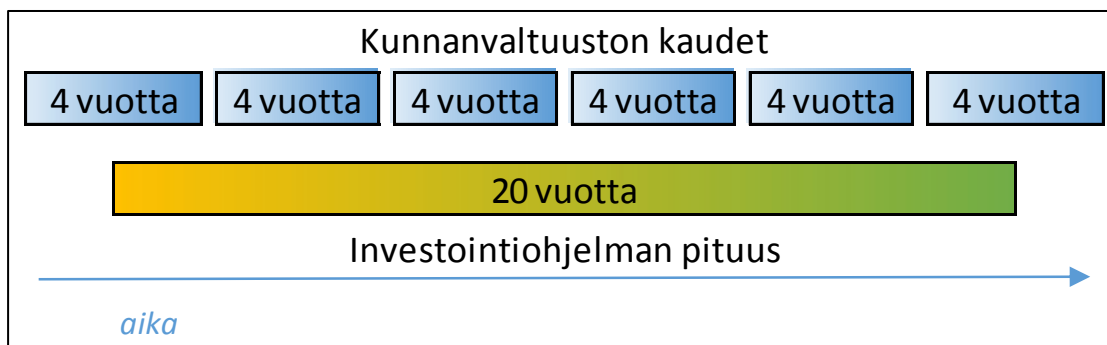
Osakeyhtiölain 1. luvun 8 §:n mukaisesti yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Yhtiön johdolla tarkoitetaan yhtiön hallitusta ja toimitusjohtajaa. Hallintomallin rakenteesta aiheutuen syntyy tilanne, jossa paras kuva yrityksen kokonnaistilanteesta on yhtiön toimitusjohtajalla. Osakeyhtiölain 6. luvun 17 §:n mukaan toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi. Hallituksen jäsenellä ei kuitenkaan ole velvollisuutta, eikä vapaata mahdollisuuttakaan,

raportoida yhtiön sisäisiä asioita omistajalle. Tästä informaation epätasapainosta voi syntyä tilanne, jossa toimitusjohtajalla on omistajaa enemmän tietoa yrityksen tilanteesta eikä hän esimerkiksi liikesalaisuussyistä pysty vapaasti välittämään tätä tietoa omistajalle päätöksenteon tueksi.

Erityisesti kuntakonsernissa tilanne voi kehittyä erityisen mielenkiintoiseksi, esimerkiksi tilanteessa, jossa omistajan päätösten mukainen tahtotila on kotiuttaa yrityksen kaikki liikenevä vapaa oma pääoma omistajan käyttöön, mutta yrityksen toimitusjohtajalla sekä hallituksella on käytettävissään erinomaiseksi nähty pitkän tähtäimen suunnitelma, mutta joka toteutuakseen vaatisi runsasta yhtiöön kertyneen varallisuuden investoinnin rahoittamiseen käyttämistä. Yhtiön hallituksen jäsenellä voi olla ristiriitainen tilanne päättää yhtiön edusta, kun omistajan tahtotila selkeästi vaatii palauttamaan varallisuutta maksimaalisella tavalla, kun taas liikesalaisuuden piirissä oleva suunnitelma mahdollistaisi käytettävissä olevan varallisuuden investointiin sijoittamisella suuremmat palautukset omistajalle tulevaisuudessa. Onko omistajan jo päättämä lyhyen tähtäimen etu vahvempi kuin yhtiön johdon esittämä, mahdollisesti saavutettavissa oleva ja todennäköisesti suurempi pitkän tähtäimen etu? Käytännössä oheinen esimerkkitilanne tiivistyy siihen pohdintaan, onko kyseinen investointi mielekästä toteuttaa omalla vai vieraalla pääomalla.

Aikaisemmin mainittu kuntajohtamisen neljän vuoden syklisyys helposti korostaa ongelmaa: kunnan valtuustolla on vain neljän vuoden ajanjakso, jonka aikana he haluavat osoittaa tuloksellisuuttaan äänestäjiensä suuntaan. Energiayhtiön toimitusjohtajalla vastaavasti voi olla erityisen hyvä kahdenkymmenen vuoden toimintasuunnitelma, mutta kuinka hän voisi varmistua, että kaikki tulevaisuuden viisi (tai kuusi) valtuustoa ovat siihen valmiita sitoutumaan? Pahimmassa tapauksessa energiayhtiön koko toimintasuunnitelma kirjoitetaan

uusiksi aina neljän vuoden välein, uuden kunnanvaltuuston nimittämisen jälkeen, mikä osaltaan voi johtaa hyvän investoinnin turhaan eteenpäin lykkäämiseen³³.



Kuva 3. Esimerkki tilanteesta, jossa tytäryhtiön pitkä investointiohjelma asettuu usean valtuustokauden ajanjaksolle.

4 Verotuksellinen näkökulma

4.1 Kuntakonsernin verotus

Tutkielman kolmannen osan tarkoituksena on tarkastella kuntakonsernin toimintaan liittyviä tuloverokysymyksiä. Tarkastelun kohteeksi on valittu Kotkan ja Kouvolan kaupungit ja käytetyt luvut sekä pohjatiedot löytyvät kyseisten kaupunkien vuoden 2016 tilinpäätösmateriaaleista. Tutkielma ei ota kantaa kaupungeissa tällä hetkellä voimassa oleviin käytäntöihin, vaan vertailukohdaksi on valittu ”nollaratkaisu”, jossa verotuksessa saavutettavaa hyötyä ei ole lainkaan huomioitu. Todennäköisesti ainakin osa verotuksellisesta hyödystä on käytännön ratkaisuilla tarkasteltavissa kaupungeissa jo toteutettu, mutta toteutetun hyödyn määrää ei pysty, ainakaan kokonaisuudessaan, selvittämään pelkästään julkista tilinpäätösmateriaalia tarkastelemalla.

³³ Tarkemmin investointien lykkäämiseen ajautumisesta yleisesti esimerkiksi Merchant & Van der Stede (2012), s. 420 (Investment MYOPIA)

Tutkimuksen tätä osiota voidaan käyttää apuna tai tukena esimerkiksi kuntien taloushallinnossa pohdittaessa kuntakonsernin mahdollisuuksia toteuttaa verosuunnittelua. Kuten työ tulee osoittamaan, siinä esitetyillä keinoilla on mahdollista saavuttaa merkittäviä verohyötyjä jo olemassa olevia organisaatorakenteita ja niiden välisiä taloudellisia tapahtumia hyödyntämällä. Verosuunnittelulinjauksen tekemiseen kannattaa satsata aikaa, sillä esitettyjä verohelpotusmalleja äärimmäisellä tavalla hyödyntäen saatetaan päätyä jopa aggressiiviseksi verosuunnitteluksi³⁴ tulkittavaan tilanteeseen. Tutkimuksessani en ota kantaa suositeltavaan kunnallisen verosuunnittelun tasoon. Tarkastelu perustuu ainoastaan voimassaolevaan lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen.

4.2 Yritys- ja kuntakonsernin verotuksen erot

Suomalaisen verotuskäytännön mukaisesti konserniin kuuluvien yhtiöiden tuloksia ei yhdistellä eikä verotusta toimiteta yhteisverotuksena, kuten esimerkiksi Alankomaissa ja Saksassa. Suomen järjestelmässä jokaista yhtiötä verotetaan erillisenä verovelvollisena.³⁵

Konserniavustuslaki (825/1986) sallii laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä avoimen tulontasauksen konsernissa konserniavustuksen avulla³⁶. Konserniavustusta ja sen edellytyksiä ei tässä työssä tarkemmin tarkastella. Konserniavustuslain 3 §:n mukaan kuntakonsernin emoyhteisönä toimiva kunta ei ole sellainen yhteisö, joka voi hyödyntää konserniavustusta. Konserniavustusta voivat, muiden lakimääräisten edellytysten täytyessä, hyödyntää ainoastaan kotimaiset osakeyhtiöt tai osuuskunnat konsernin emoyhteisönä toimiessaan. On hyvä huomata, että tässä työssä kuvatulla yksityisellä konsernilla voi siis olla mahdollisuus

³⁴ Ruohonen et al. (2017), s. 305: Käsitettä aggressiivinen verosuunnittelu käytetään usein kansainvälisten veronvälttämistoimenpiteiden yhteydessä. Sillä tarkoitetaan sellaisia järjestelyjä, joilla verovelvollinen pyrkii kaventamaan verovelvollisuuttaan ja joka tarkkaan ottaen on lainmukainen, mutta kuitenkin ristiriidassa säännösten tarkoituksen kanssa.

³⁵ Engblom et al. (2016), s. 363

³⁶ Engblom et al. (2016), s. 363

konserniavustuksen hyödyntämiseen, vaikka vastaavaa mahdollisuutta ei kuntakonsernirakenteessa pystytäkään hyödyntämään.

Konserniverotusjärjestelmän tulisi toteuttaa verotuksen neutraalisuutta sen suhteen, harjoitetaanko toimintaa yhtenä yrityksenä vai konsernin muodossa³⁷. Yrityksellä on mahdollisuus organisoida liiketoimintansa suhteen hyväksi katsomallaan tavalla, eikä tällä tulisi olla vaikutusta yrityksen verotukseen kokonaisuutena. Järjestettiin toiminta sitten yhden ison yhtiön tai konsernirakenteena useiden pienempien yhtiöiden alaisuudessa toimivaksi, nettoverotuksen tulisi olla näiden vaihtoehtojen välillä neutraalia. Näin esimerkiksi kansainvälisellä konsernilla on suhteellisen vapaasti mahdollisuus ilmoittaa verotuksellisen tuloksensa syntymisestään eri maissa olevien yritysten kautta konserninsa sisällä. Tämä mahdollistaa yrityskonsernin tehokkaan verosuunnittelun, kun se voi siirtohinnoittelulainsäädännön ja -sopimusten³⁸ puitteissa järjestellä tulostaan alhaisemman yritysverokannan maissa syntyneeksi.

Myös Suomessa verottaja tarkastelee merkittävimpiä konserneja yhtenä verotuksellisenä kokonaisuutena ja suurimpien konsernien verotuksen toimittaminen on keskitetty konserniverokeskukseen³⁹. Kokonaan Suomessa toimivalla konsernille ei kuitenkaan synny samanlaista veroetua kuin kansainvälisessä ympäristössä toimivalle konsernille on mahdollista syntyä, sillä yhden valtion sisällä toimivan konsernin kaikki yhtiöt ovat saman yritysverotuskäytännön ja saman yritysveroprosentin alaisia.

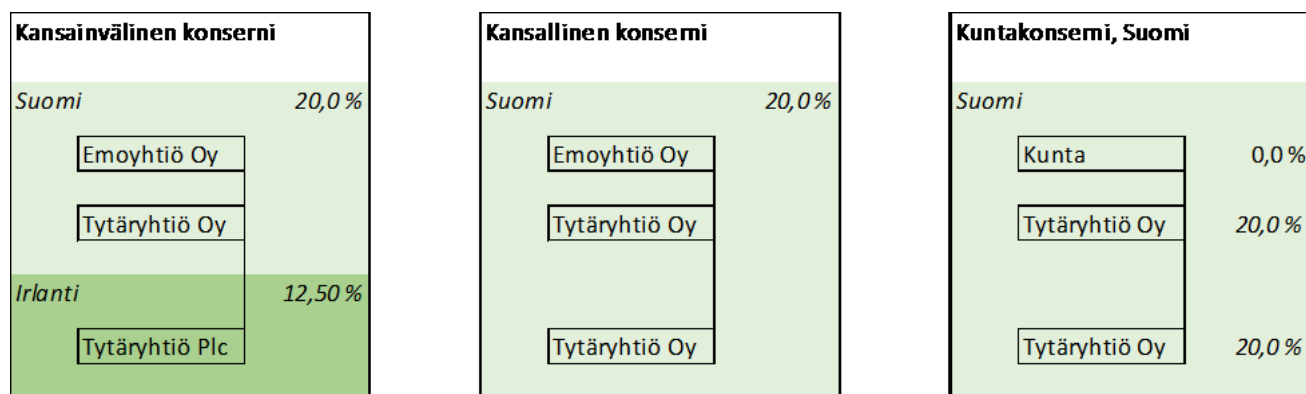
Kuntakonserni kuitenkin poikkeaa muista pelkästään Suomessa toimivista konserneista siinä, että konsernin emoyhtiö, eli kunta tai kaupunki, on rajoitetusti verovelvollinen, eikä se ole tuloverovelvollinen omalla alueellaan harjoitetusta toiminnastaan (TVL 21.1 § ja TVL 21.4 §).

³⁷ Engblom et al. (2016), s. 365

³⁸ Siirtohinnoittelusäännökset ja -käytäntö Suomessa: Engblom et al. (2016), s. 635-654

³⁹ https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/konserniverokeskuksessa_hoidetaan_suome/

Tämän johdosta kuntakonsernille syntyy vastaava verosuunnittelu, joka edellä kuvatulla tavalla on monikansallisella konsernilla. Toisin sanoen kuntakonsernille on edullista ilmoittaa konsernina tekemänsä tuloksen syntyneen emoyhtiössä eli varsinaisessa kunnassa, koska sillä on vain rajoitettu tuloverovelvollisuus. Kunnan tuloverotuksellisesta asemasta löytyy lisätietoa Kuntaliiton verkkopalvelusta, www.kunnat.net⁴⁰.



Kuva 4. Kansainvälisen konsernin on verotuksellisesti edullisinta näyttää tuloksensa syntyneen mahdollisimman matalan yritysveroprosentin tarjoavassa maassa, tässä esimerkkinä Irlanti. Kansallisella konsernilla ei vastaavaa verosuunnittelun mahdollisuutta ole. Kuntakonsernille syntyy mahdollisuus verosuunnittelulle, koska kunta "emoyhtiönä" on ainoastaan rajoitetusti verovelvollinen.

Kuntayhtiö-kirjassa Ruohonen et al. (2017) toteavat, että kunnat ovat Ruotsissa hyödyntäneet tällaista epäsymmetristä yrityksen ja sen omistajan välistä asemaa verosuunnittelussa huomattavan pitkälle menevillä järjestelyillä. Lisäksi kirjassa mainitaan, että epäsymmetrian huomioon ottaminen ei liene kuntakonserneissa aivan tuntematonta.⁴¹

Kirjassa esitetty arvio kuntakonsernien verosuunnittelun tasosta voidaan todeta kohtalaisen varovaisesti todetuksi näkemykseksi. Jos tarkastellaan näkökulmaa käänteisesti, niin ei ole mielekäästä olettaa, että kunta konsernina olisi myöskään halukas kasvattamaan maksamansa yhteisöveron määrää. Kun kuntien osuus yhteisöverotuotosta on keskimäärin alle 30 %:ia⁴², on

⁴⁰ <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/verotus>

⁴¹ Ruohonen et al. (2017), s. 304.

⁴² Kuntaliiton antamien tietojen mukaan yhteisöveron kokonaisuudesta kunnille ohjautuu keskimääräisesti vajaa 30 prosenttia (vuodet 2012-2015). <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/verotus>

vaikea perustella kuntakonsernien solidaarisuutta valtion verotulokertymän kasvattamiseen. Koska kunnan on konsernina mielekästä minimoida maksamansa yhteisöveron määrä, voidaan hyvin olettaa, että tätä logiikkaa noudatetaan kaikkia verolainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntäen.

4.3 Kuntakonserni organisaationa

Koska kuntien tytäryhtiöt eivät läheskään aina harjoita täysin markkinaehtoista toimintaa, tämän tutkielman verotuksellisessa osiossa esitetyt toimintamallit eivät ole sovellettavissa kaikkiin kunnan ja sen tytäryhtiöiden välisiin suhteisiin. Kunnan omistamien (tytär)yritysten luokittelu on läpikäyty tämän tutkimuksen ensimmäisessä osiossa. Lähtökohtaisesti, kyseisen luokittelun mukaan, voittoa tuottavia ja siten voitonjakoa suorittavia yrityksiä näistä ovat ainoastaan liiketoimintayhtiöt. Veroedun tavoittelemisen nollatuottoyritysten ja avustettavien yritysten kohdalla ei ole mielekästä, koska ne eivät tuota voittoa, jolloin verohyötyäkään ei niiden osalta ole saavutettavissa.

4.4 Verotuksellista hyötyä synnyttävät tuloutuksen tavat

Tässä kappaleessa läpikäydään erä kerrallaan verotuksellista hyötyä tuottavat tuloutuksen tavat.

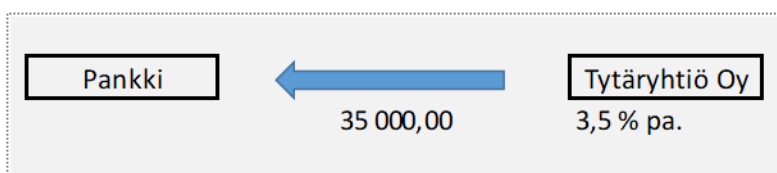
4.4.1 Tytäryhtiölainojen korot

Tytäryhtiön toiminnan kaivatessa vierasta pääomaa toimintansa pyörittämiseen tai kehittämiseen, ulkopuolisen rahoitusjärjestelyn sijaan voi olla, ainakin verotuksellisesti, hyödyllistä tarkastella konsernirahoitusta siten, että kunta ”emoyhtiönä” toimii lainan antajana. Kokonaisuutena tilanne on erityisen edullinen, jos kunnalla on suoraan käytettävissä olevista

varoistaan mahdollisuus rahoittaa tytäryhtiön lainatarvetta. Etua syntyy kuitenkin myös silloin, kun rahoitus tapahtuu emo-kunnan välityksellä.

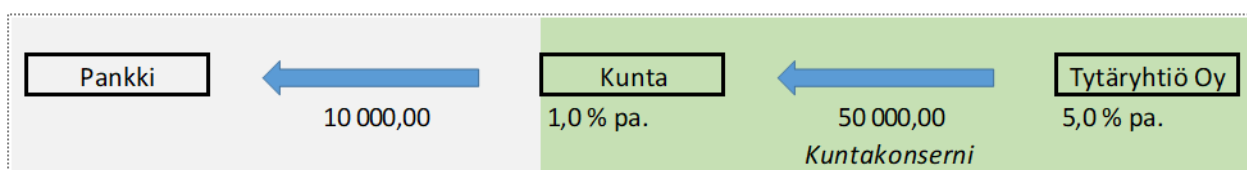
Oheisessa esimerkissä on oletusarvoina käytetty seuraavia tietoja: Kunnan rahoituslaitokselta saaman rahoituksen hinta 1,0 % pa., tytäryhtiön rahoituslaitokselta saaman rahoituksen hinta 3,5 % pa. ja lainan määrä 1 milj. euroa. Tarkastelujakso on vuoden mittainen ja lainan lyhennyksiä ei tarkastelussa huomioida. Kunta perii tytäryhtiölainasta 5,0 % pa. korkoa.

Vaihtoehto 1, tytäryhtiö lainaa rahan suoraan rahoitusyhtiöstä (tarkastelussa maksetun koron määrä):



Kuva 5. Tytäryhtiön 1 milj. euron lainasta rahoitusyhtiölle maksamat korot ovat 35 000 euroa.

Vaihtoehto 2, tytäryhtiö lainaa rahat emo-kunnalta, joka tarvittaessa rahoittaa lainan toisella lainalla rahoitusyhtiöstä (tarkastelussa maksetun koron määrä):



Kuva 6. Kunnan on mahdollista saada rahoitusta ulkopuoliselta rahoittajalta tytäryhtiötä edullisemmilla ehdoilla. Kunnan 1 milj. euron lainasta rahoitusyhtiölle maksamat korot ovat 10 000 euroa. Kunnan tytäryhtiöltään veloittaman koron määrä on 50 000 euroa.

Ratkaisun tuoma hyöty on moninkertainen. Ensinnäkin kunta saa verotusoikeutensa johdosta rahoitusta edullisemmin kuin tytäryhtiönsä. Esimerkissä kuntakonsernin näin saama suora hyöty on 25 000 euroa (35 000 eur – 10 000 eur). Tämän lisäksi kuntakonserni saavuttaa

veroetua, kun tytäryhtiö voi vähentää toimintansa tuloksesta emolle maksamansa korkokulut, jotka ovat kunnalle verotonta korkotuloa. Edun arvo on yhteisöverokannan osuus korosta, eli 20 % summasta 50 000 eur, 10 000 eur. Järjestelyn kokonaishyöty kuntakonsernille on siis 35 000 euroa, josta verosuunnitteluhyötyä on 10 000 euroa. Verotuksellisen hyödyn saavuttaminen edellyttää, että tytäryhtiö on tekemässä tilikaudella voittoa tai että se pystyy hyödyntämään tilikaudella syntyvän tappion tulevina vuosina, ennen kuin tappio vanhenee. Tytäryhtiölle 15 000 euroa kalliimpi ratkaisu tuo konsernille 35 000 euron hyödyn.

Tytäryhtiölainastaan kunnan perimän korkoprosentin oikeudenmukaiseen tasoon ei tässä kohden oteta kantaa. Esimerkkiin on valittu 5,0 %:n vuotuinen korko, jota voitaneen vielä pitää suuruudeltaan kohtuullisena useissa tilanteissa.

Kotkan kaupungin tilinpäätöksen 2016 mukaan kaupungilla on tytäryhtiölainasaamisia 11,784 miljoonan euron edestä⁴³. Tästä laskettu vuosikorko, käytettäessä korkokantaa 5,0 % pa. on noin 0,6 miljoonaa euroa. Saavutettu laskennallinen verohyöty näiden lainojen osalta on 120 000 euroa vuodessa. Kotkan kokoisessa konsernirakenteessa noin 12 miljoonan euron tytäryhtiölainojen määrä tuntuu varsin pieneltä. Tämän järjestelyn hyödyntämisellä voitaisiin siis saavuttaa myös nykyistä suurempia etuja konsernikokonaisuuden verotuksessa.

Vastaavasti Kouvolan kaupungin tilinpäätöksestä 2016 löytyy vastaavia tytäryhtiölainasaamisia 7,112 miljoonan euron edestä⁴⁴. Tästä laskettu vuosikorko, käytettäessä korkokantaa 5,0 % pa. on noin 0,35 miljoonaa euroa. Saavutettu laskennallinen verohyöty näiden lainojen osalta on 70 000 euroa vuodessa. Samoin kuin Kotkan kaupungin osalta, myös Kouvolan kaupungilla löytynee konserniverotuksen kannalta hyödyntämätöntä potentiaalia tästä kohden. Kummankin kaupungin tytäryhtiölainojen määrä vaikuttaa varsin pieneltä suhteutettuna kaupunkikonsernien kokoon.

⁴³ Kotkan kaupungin tilinpäätös 2016, s. 122.

⁴⁴ Kouvolan kaupungin tilinpäätös 2016, s. 115.

Suunniteltaessa kuntakonsernin sisäisiä lainajärjestelyitä ja niihin liittyviä korkoratkaisuja on tärkeää huomata, että laki elinkeinotulon verottamisesta (EVL) 18a §, joka rajaa korkomenojen vähennyskelpoisuutta, koskee myös kuntia. Pykälässä on kerrottu sen koskevan yhteisöjä ja termi yhteisö on määritelty tuloverolain 3 §:ssä siten, että se sisältää myös kunnat ja kuntayhtymät. EVL 18a §:n sisällön tarkempi tarkastelu rajataan tämän tutkimustyön ulkopuolelle.

Esimerkkinä kunnan ja sen tytäryhtiön välisestä korkoratkaisusta voidaan mainita KHO 2017:5, jonka mukaan kyseisessä tapauksessa yhtiölle kertyvät korkokulut ovat sen EVL-verotuksessa vähennyskelpoisiksi katsottavia kuluja. Kyseistä korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä ei tarkastella tämän työn yhteydessä tarkemmin.

4.4.2 Takausprovisiot tytäryhtiölainojen takauksista

Rahoituslaitokset ovat yleensä valmiita laskemaan tytäryhtiöiden hakeman ulkoisen rahoituksen hinnan lähes samalle tasolle kuin millä kunnan itsensä rahoituksesta maksama hinta on, mikäli kunta toimii takaajana tytäryhtiön rahoitusyhtiöltä ottamassa lainassa. Takaus voidaan järjestää eriasteisena ja valittu järjestely vaikuttaa rahoituksen lopulliseen hintaan. Viime vuosina EU on kiinnittänyt erityistä huomiota takausten toteuttamiseen, sillä edellytysten täytyessä kunnan antama takaus voidaan katsoa kielletyksi valtiontueksi. Yleensä oleelliset vaatimukset takaukselle ovat, ettei se saa kattaa koko lainan määrää (takaus saa kattaa enintään 80 % lainamäärästä) ja että tytäryhtiön pitää maksaa saamastaan takauksesta markkinaehtoinen korvaus.

EU:n kilpailuviranomaisten vaatimus siitä, että tytäryhtiön tulee maksaa kunnan takauksesta markkinahintainen korvaus, näyttäisi johtavan tilanteeseen, jossa tytäryhtiölle ei enää ole merkitystä ottaako se tarvitsemansa rahoituksen kunnan takauksella vai ilman takausta. Vaikka

tytäryhtiö saisi ulkopuolisen rahoituksen edullisemmin kunnan takaamana, niin EU-säännösten mukaan sen täytyy maksaa takauksen avulla saavuttamansa etu pois, jotta rahoitus olisi vaaditulla tavalla markkinaehtoisesta hintaista. On kuitenkin tärkeää huomata, että kunnan ollessa lainan takaaja, tuota vaadittua lisäkustannusta ei makseta rahoittajalle, vaan se maksetaan takaajalle, eli kunnalle. Käytännössä tilanne vastaa siis tytäryhtiölainojen kohdalla käsiteltäviä tilannetta, jossa tytäryhtiö maksaa lainastaan aikaisempaa suurempaa korvausta (tai samantasoista korvausta kuin ilman takausta maksettaisiin), mutta kuntakonserni hyötyy maksetun takausprovision kokonaissummasta yhtiöveroprosentin (20 %) mukaisen osuuden. Verohyödyn kertyminen edellyttää, että tytäryhtiö tekee tilikaudella tulosta tai että tappiosta kertynyt verosaaminen pystytään hyödyntämään eli vähentämään verotuksessa tulevina vuosina.

Kotkan kaupungin tilinpäätöksestä⁴⁵ vuodelta 2016 nähdään, että tytäryhtiötakausten lainojen jäljellä oleva pääoma on 225,675 miljoonaa euroa. Lisäksi muiden kuin tytäryhtiöiden lainojen takausten lainapääomaa on jäljellä 0,551 miljoonaa euroa.

Vastaavasti Kouvolan kaupungin tilinpäätöksestä⁴⁶ vuodelta 2016 löytyy tieto, jonka mukaan samaan konserniin kuuluvien yhteisöjen puolesta annettujen takausten jäljellä oleva pääoma on 146,769 miljoonaa euroa. Muiden kuin konserniin kuuluvien yhteisöjen puolesta annettujen takausten jäljellä oleva lainapääoma oli 18,197 miljoonaa euroa vuoden 2016 lopussa.

EU:n kilpailuviranomainen on ohjeistanut, että markkinaehtoisesta takausprovision määrittelyssä on otettava huomioon tytäryhtiön toimiala. Käytännössä tarkastelun kohteena on tytäryhtiön toiminta markkinoilla. Mitä lähempänä tytäryhtiön toiminnan katsotaan olevan kaupungin varsinaisen tehtävän jatkamista, sitä pienemmäksi markkinaehtoisesta korvauksen vaatimus voidaan katsoa. Toisaalta, mitä lähempänä tytäryhtiön toiminta on kilpailuja

⁴⁵ Kotkan kaupungin tilinpäätös 2016, s. 125.

⁴⁶ Kouvolan kaupungin tilinpäätös 2016, s. 118.

markkinoita, sitä korkeammaksi markkinaehtoisuuden vaatima korvaus takauksesta pitää asettaa. Ensimmäisestä tapauksesta esimerkiksi voidaan todeta vuokra-asuntoja välittävän tytäryhtiön toiminta ja jälkimmäisestä esimerkkinä voidaan mainita satama- tai energiayhtiöiden toiminta.

On todennäköistä, että vuokratalotoimintaa välittävälle tytäryhtiölle myönnetystä takauksesta ei tarvitse maksaa EU-säännöksiä tulkitsemallakaan mitään takausprovisiota, mutta tässä tutkimustyössä oletamme, että näistä lainatakauksista maksettaisiin 0,1 % takausprovisiota.

EU:n takausprovisioita koskevassa ohjeistuksessa mainitaan myös niin sanottu ”safe harbour” taso takausprovisiolle⁴⁷. Tämän tason määrä on tällä hetkellä 3,8 %. Tilinpäätöstiedoista ei ole mahdollista selvittää, miten tytäryhtiöiden puolesta tehdyt kuntatakaukset jakautuvat yhtiöittäin ja siten edelleen toimialoittain. Tarkastelua varten oletukseksi on otettu 1,5 % keskimääräinen takausprovision taso, joka on johdettu edellä mainituista 0,1 % ja 3,8 % takausprovisioiden tasoista. Tarkka tieto takausprovision tasosta saataisiin tarkastelemalla provisiotasoja sopimuksittain.

Kotkan kaupungin antamien takausten jäljellä olevista pääomista, 225,675 miljoonaa euroa laskettu takausprovisio 1,5 % tasolla on 3,385 miljoonaa euroa. Muille (konsernin ulkopuoliset yhteisöt) annettujen takausten jäljellä olevan pääoman, 0,551 miljoonaa euroa, kohdalla voidaan käyttää safe harbour –arvoa 3,8 %, jolloin takausprovision määrä on 0,021 miljoonaa euroa. Vastaavasti konsernijärjestelyin saavutettava verotuksellinen hyöty 20 %:n yhteisöverokannalla on tytäryhtiölainojen takausprovision kohdalla 0,677 miljoonaa euroa.

⁴⁷ Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. Euroopan unionin virallinen lehti 24.12.2013.

Kouvolaan kaupungin tytäryhtiötakausten jäljellä olevalle pääomalle, 146,769 miljoonaa euroa, laskettu puolentoista prosentin vuotuinen takausprovisio on 2,2 miljoonaa euroa. Vastaavasti Kouvolaan kohdalla konsernin ulkopuolisten jäljellä olevien lainapääomien takausprovisio 3,8 % safe harbour tasolla on 0,69 miljoonaa euroa. Edelleen takausprovisiojärjestelyin saavutettava verotuksellinen hyöty 20 % yhteisöverokannalla on konsernilainojen osalta 0,44 miljoonaa euroa ja konsernin ulkopuolisten lainojen osalta 0,138 miljoonaa euroa.

4.4.3 Vuokratuotot kiinteistöistä

Kiinteistöjen vuokratuotot koostuvat kahdesta kokonaisuudesta, maa-alueen eli tontin vuokrasta sekä rakennuksen vuokrasta. Tässä tutkielmassa tarkastelen kiinteistöjen vuokratuottoja erityisesti niiden kuntakonsernille tuloverotuksellista hyötyä tuottavien ominaisuuksien näkökulmasta. On kuitenkin hyvä huomioda, että erityisesti maan vuokraukseen liittyvillä järjestelyillä kunta voi saavuttaa verohyötyä myös kiinteistöverotuksen näkökulmasta.

Kiinteistöverojen osalta on hyvä huomioda, että kunta on niiden ainoa saaja verotuksessa. Kunnan itsensä omistamat kiinteistöt ovat verottajan rekistereissä merkitty verottomiksi, koska verottajan ei ole mielekästä kerätä näiden kohteiden osalta kiinteistöveroa kunnalle itselleen. Kunta kuitenkin maksaa kiinteistöveroa toisessa kunnassa sijaitsevasta, omistamastaan kiinteistöstä sijaintipaikan kunnalle. Toisaalta, koska EU-lainsäädännön mukaisesti kunnan on oman toimintansa hinnoittelussa noudatettava markkinaehtoisuutta, kiinteistöveron osuus tulee sisällyttää vuokraperusteeseen, vaikkei kunta sitä joudu (itselleen) maksamaan. Yksityinen toimija on yleensä omistamansa kiinteistön osalta verovelvollinen (ja veron lopullinen maksaja on yleensä kiinteistön loppukäyttäjä). EU-lainsäädännön sekä kuntalain kehittyminen (yhtiöittämisvelvollisuus) on johtanut tilanteeseen, jossa kunnat eivät nykyisin yleensä enää suoraan omista markkinaehtoisesti vuokrattuja kiinteistöjään, vaan nämä on siirretty tytäryhtiöiden omistukseen. Osakeyhtiöt, myös kunnan omistamat, ovat kiinteistöverovelvollisia kuten muutkin markkinoilla toimivat verovelvolliset tahot. Tällöin

edellä mainittu verottomuuden haaste kiinteistöveron osalta, jota kunnan suoraan omistamissa ja ulos vuokraamissa kiinteistöissä esiintyisi, poistuu.

Tämän tutkielman tarkasteluun on otettu mukaan vain kiinteistövuokrajärjestelyistä kuntakonsernille syntyvä yhteisöveron hyöty. Kotkan kaupungin tilinpäätöksestä voidaan nähdä, että sen tytäryhtiöistä ainakin satamayhtiö tulouttaa vuokratuottoa maa-alueista. Sataman vuonna 2016 maksaman vuokran osuus oli yli 7 miljoonaa euroa⁴⁸. Laskennallisena koko konsernin kiinteistövuokratasona on tässä tutkielmassa käytetty 9 miljoonaa euroa, joka sisältäisi sataman lisäksi muidenkin konserniyhtiöiden maanvuokrat. Näin oletetulla vuokrien kokonaismäärän tasolla ja nykyisellä yhteisöveroprosentilla Kotkan kuntakonsernin saavuttama verotuksellinen hyöty maanvuokrien osalta on 1,8 miljoonaa euroa.

Kouvolan kaupungin tilinpäätöstiedoista ei voida eritellä konsernin sisäisten kiinteistö- tai maavuokrien määrää. Tilinpäätössuositukset eivät ohjeista tietoa erillisenä antamaan. Tässä tutkielmassa käytetään Kouvolan konsernin kiinteistövuokrien kokonaistasona 10 miljoonaa euroa, joka on täysin arvioon perustuva oletama. Edellisessä kappaleessa päädyttiin Kotkan kohdalla arvioituun summaan 9 miljoonaa euroa ja Kouvolan kaupungin kohdalla laskennallisena käytettävä luku perustuu pelkästään arvioon Kouvolan kaupunkikonsernin suuremmasta koosta. Kummankaan kaupungin kohdalla ei ole spekuloitu, mitkä konserniyhtiöt ja missä määrin voisivat kiinteistövuokraa kaupungille maksaa. Tarkemman laskennan toteuttaminen vaatisi yksittäisten vuokrasopimusten läpikäymistä.

Kouvola-konsernin laskennallisella 10 miljoonan euron konsernin sisäisten vuokrien tasolla saavuttama laskennallinen verohyöty nykyisellä 20 %:n yhteisöverokannalla on 2,0 miljoonaa euroa.

⁴⁸ Kotkan kaupungin tilinpäätös 2016, s. 33.

4.4.4 Kunnan tytäryhtiöilleen tuottamat palvelut (konsernin sisäiset palvelut)

Kunnan on mahdollista myydä palveluitaan tytäryhtiöilleen⁴⁹. Myös tämä järjestelynä tuottaa verohyötyä kuntakonsernin tasolla. Tämän otsikon alla olevat toimenpiteet muistuttavat verotuksellisista toimenpidevaihtoehdoista eniten kansainvälisen konsernin siirtohinnoitteluun liittyviä tilanteita. Kansainvälinen konserni järjestee yleensä konserninsa tulosta siirtohinnoittelun avulla siten, että konsernin tuloksesta suurin osa syntyy matalan verotuksen maissa sijaitsevilla konserniyhtiöissä. Vastaavaa hyötyä voidaan saavuttaa, kun kuntakonserni järjestee tytäryhtiökauppojen avulla tulosta ”emoyhtiössä” eli kunnassa syntyväksi.

On oletettavaa, että verottaja kiinnostuu tarkastelemaan tämän otsikon alaisia järjestelyjä erityisellä tarkkuudella, vastaavalla tavalla kuin verottaja on kiinnostunut suurien konsernien siirtohinnoittelun dokumentoinnista. Tämän kategorian ratkaisut on hyvä valmistautua perustelemaan erityisellä huolellisuudella verottajan suuntaan, mikäli niitä päädytään hyödyntämään. Termiä siirtohinnoittelu käytetään yleensä kansainvälisten konsernien kohdalla. Verottajan määritelmän mukaan siirtohinnoittelussa verotuksellisen arvioinnin kohteena ovat lähtökohtaisesti kaikki konserniyhtiöiden väliset liiketoimet, eikä se sinällään rajaa tarkastelua ainoastaan kansainvälisiin konserneihin⁵⁰. Ainakaan tällä hetkellä verottaja ei vaadi kuntakonserneilta vastaavaa siirtohinnoittelun dokumentointia kuin se kansainvälisesti toimivilta konserneilta vaatii.

Tässä tutkielmassa on laskennallisena työlukuna tytäryhtiöpalveluiden kohdalla käytetty 1,0 miljoonaa euroa. Luku voisi olla huomattavasti suurempi, riippuen kuntakonsernin sisäisen työnjaon toteuttamisesta. Toisaalta on kuitenkin huomioitava, että verotuksessa kaikki yhteisön

⁴⁹ Kuntakonsernin sisäisistä palveluista; Ruohonen et al. (2017), s. 209-210.

⁵⁰ <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/siirtohinnoittelu/>

perustellutkaan esitykset eivät aina välttämättä mene sellaisinaan läpi, koska verottaja saattaa noudattaa ”asia ennen muotoa periaatetta” (VML 28 §).

Yhden miljoonan euron kunnan palveluiden myynnillä tytäryhtiöilleen kuntakonserni saavuttaa konsernitasolla 0,2 miljoonan euron verotuksellisen hyödyn, jota käytetään molempien kaupunkien taulukoissa tässä tutkielmassa.

4.5 Käsiteltyjen tuloutuskanavien vertaaminen osinkoina toteutettavaan tuloutukseen

Koska konsernitilinpäätöksen tarkoituksena on tuottaa konsernitasoinen raportointi siten kuin koko konserni toimisi yhtenä taloudellisena kokonaisuutena, osinkojen maksamisella tytäryhtiöiltä emoyhtiöön ei ole konsernitasoisessa tilinpäätöksessä näkyvää merkitystä. Jos asiaa haluaa tarkastella ”maalaisjärjellä”, niin perusteluna voidaan käyttää sitä, että konserni ei voi maksaa suorituksia itselleen eikä sillä toisaalta voi olla saamisia tai velkoja itseltään. Tällaisia eria voi olla syntynyt erillisten konserniyhteisöjen välille niiden erillistilinpäätöksiin, mutta konsernitilinpäätöksessä ne kaikki eliminoiduvat pois. Näin myös konsernin sisäisen osingon voidaan katsoa konsernitilinpäätöksen tasolla olevan rahan siirtoa ”taskusta toiseen”, jolloin tapahtuma lopullisen yhteenvedon eli konsernitilinpäätöksen tasolla eliminoiduu kokonaisuudesta pois.

Vertailtaessa tässä työssä esitettyjen tuloutusvaihtoehtojen vaikutusta suhteessa suoraan osinkotuloutukseen on kuitenkin mielekästä tarkastella tytäryhtiöitä sekä emoyhteisöä erillisinä konsernitilinpäätöksen osatekijöinä. Tarkastelu helpottaa kokonaistilanteen hahmottamista sekä vaihtoehtojen erilaisuuden vertailua.

Vertailun yksinkertaistamiseksi ja vaihtoehtojen välisen eron korostamiseksi tarkastelun pohjaksi on valittu tiedostetusti kaksi toisistaan eroavaa, täysin kärjistettyä lähtökohtaa. On

hyvä huomata, että tarkasteluun valitut lähtökohdat ovat täysin teoreettiset ja on todennäköistä että, otettaessa kaikki kokonaisuuteen vaikuttavat osatekijät huomioon, todellisuudessa tilanteet eivät lopulta voi suoraan toteutua kummankaan tarkasteluun valitun ääripään mukaisella tavalla.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa tarkastellaan tilannetta, jossa koko konsernin tytäryhtiöiden tekemä ylijäämä, joka esimerkissä todetaan kokonaisuudessaan voitonjakokelpoiseksi, päätetään jakaa osinkoina omistajalle. Esimerkin selkeyttämiseksi tulkitsemme tilanteen siten, kuin kaikki ylijäämän tehneet tytäryhtiöt olisivat emoyhteisön täydellisesti (100 %:n omistusosuus) omistamia ja Suomen nykyisen yhteisöverokannan 20 % alaisuudessa toimivia.

Tuloslaskelma on esitetty yksinkertaistetussa muodossa, pohjana on kaupungin tuloslaskelmakaava. Kaikki laskelmissa käytetyt arvot on johdettu Kotkan ja Kouvolan kaupunkien vuoden 2016 tilinpäätöksistä. Konsernituloslaskelman rakenne on muokattu vastaamaan edellisessä kappaleessa kuvattua tilannetta tytäryhtiöomistusten sekä yhtiöiden veronalaisuuden osalta. Tietojen rivikohtaisessa esittämisessä on väistämättä epätarkkuutta, koska julkisista tilinpäätöstiedoista ei voida johtaa tarkkoja konsernitilinpäätökseen vaikuttavia eliminointitietoja. Sillä, että eliminoinnit eivät ole rivikohtaisesti täysin oikeat, ei ole esityksen kokonaistarkastelun kannalta merkitystä.

Ensimmäisen vaihtoehdon mukainen tarkastelu:

Tuloslaskelma (1.000 eur)	Kotka, TP2016			Kouvola, TP2016		
	Kaupunki	Tytäryhtiöt	Konserni yht.	Kaupunki	Tytäryhtiöt	Konserni yht.
Tilikauden tuotot, varsinainen toiminta	92 600	194 000	286 600	78 600	213 500	292 100
Tilikauden kulut, varsinainen toiminta	-395 700	-143 200	-538 900	-577 400	-171 600	-749 000
TOIMINTAKATE	-303 100	50 800	-252 300	-498 800	41 900	-456 900
Verot ja valtionosuudet	315 900	15 700	331 600	516 800	-1 500	515 300
Rahoitustuotot	100	200	300	2 200	2 100	4 300
Rahoituskulut	-5 400	-6 000	-11 400	-3 600	-3 500	-7 100
VUOSIKATE	7 500	60 700	68 200	16 600	39 000	55 600
Poistot ja arvonalentumiset	-21 900	-34 100	-56 000	-20 400	-17 400	-37 800
TILIKAUDEN TULOS	-14 400	26 600	12 200	-3 800	21 600	17 800
Tilinpäätössiirrot	7600	-7 680	-80	9600	-6 180	3 420
Tilikauden verot (yhteisövero 20 %)	0	-5 320	-5 320	0	-4 320	-4 320
TILIKAUDEN YLI-/ALIJÄÄMÄ	-6 800	13 600	6 800	5 800	11 100	16 900
Osingonmaksu (eriytetty tuloslaskelmasta)	13 500	-13 500		11 000	-11 000	

Kuva 7. Ensimmäisen vaihtoehdon mukainen tuloslaskelma.

Kuten mainituilla modifioinneilla kuvatusta tilinpäätöksestä (kuva 7) voimme huomata, konsernin sisällä tytäryhtiöiltä emolle (kaupunki) jaetulla osingolla ei ole merkitystä konsernitaseeseen tilinpäätökseen (kuten aiemmin on myös sanallisesti todettu), koska konsernin sisäisenä tapahtumana se eliminoiduu konsernitason tarkastelusta pois. On kuitenkin oleellista huomata, että ennen kuin tytäryhtiöt voivat maksaa osinkoa omistajalleen eli kaupungille, niiden on maksettava tekemästään tuloksesta kulloinkin voimassa oleva yhteisöveron määrä, joka tällä hetkellä on 20 %:n suuruinen. Tässä esimerkissä tytäryhtiöt, eli laajemmassa tarkasteluperspektiivissä konserni, on maksanut veroa Kotka-konsernissa 5,3 milj. euron määrällä ja Kouvola-konsernissa 4,3 milj. euron määrällä.

Toisessa tarkasteltavassa vaihtoehdossa esimerkkikonsernit käyttävät hyödykseen kaikkia tässä työssä esille tuotuja konsernin sisäisiä tuloutusvaihtoja, jotka ovat työn edellisissä luvuissa kuvattu. Kokonaistilanteen hahmottamista saattaa helpottaa myös jäljempänä, verotuksellisen osuuden yhteenveto –kappaleessa 4.7, esitetty taulukko työssä käsiteltyjen erien verotuksellisista vaikutuksista.

Toisen vaihtoehdon mukainen tarkastelu (tässä työssä läpikäydyt tuloutustavat on huomioitu täysimääräisesti):

Tuloslaskelma (1.000 eur)	Kotka, TP2016			Kouvola, TP2016		
	Kaupunki	Tytäryhtiöt	Konserni yht.	Kaupunki	Tytäryhtiöt	Konserni yht.
Tilikauden tuotot, varsinainen toiminta	92 600	194 000	286 600	78 600	213 500	292 100
Kiinteistöjen vuokrat (tytär vuokralla)	9 000			10 000		
Kunnan tytäryhtiöilleen tuottamat palvelut	1 000			1 000		
Tilikauden kulut, varsinainen toiminta	-395 700	-143 200	-538 900	-577 400	-171 600	-749 000
Kiinteistöjen vuokrat (tytär vuokralla)		-9 000			-10 000	
Kunnan tytäryhtiöilleen tuottamat palvelut		-1 000			-1 000	
TOIMINTAKATE	-293 100	40 800	-252 300	-487 800	30 900	-456 900
Verot ja valtionosuudet	315 900	15 700	331 600	516 800	-1 500	515 300
Rahoitustuotot	100	200	300	2 200	2 100	4 300
Tytäryhtiölainojen korot	600			350		
Tytäryhtiölainojen takausprovisiot	3 385			2 200		
Rahoituskulut	-5 400	-6 000	-11 400	-3 600	-3 500	-7 100
Tytäryhtiölainojen korot		-600			-350	
Tytäryhtiölainojen takausprovisiot		-3 385			-2 200	
VUOSIKATE	21 485	46 715	68 200	30 150	25 450	55 600
Poistot ja arvonalentumiset	-21 900	-34 100	-56 000	-20 400	-17 400	-37 800
TILIKAUDEN TULOS	-415	12 615	12 200	9 750	8 050	17 800
Tilinpäätössiirrot	7600	-7 680	-80	9600	-6 180	3 420
Tilikauden verot (yhteisövero 20 %)	0	-2 523	-2 523	0	-1 610	-1 610
TILIKAUDEN YLI-/ALIJÄÄMÄ	7 185	2 412	9 597	19 350	260	19 610

Kuva 8. Toisen vaihtoehdon mukainen tuloslaskelma.

Toisen vaihtoehdon mukaiseen tarkasteluun on otettu mukaan tässä työssä kuvatut tulouttamisen vaihtoehdot (merkitty tuloslaskelmalle punaisella) (kuva 8). Muutoksia ei ole

kuvattu konsernisarakkeeseen. Tällä halutaan korostaa sitä, että kaikkien esitettyjen erien muutosvaikutus on nettona nolla euroa konsernitasolla 'Tilikauden tulos' -riville saakka. Esimerkissä esitetyt toimenpiteet aiheuttavat kuitenkin oleellisen muutoksen tytäryhtiöiden tilikauden tulokseen ja edelleen niiden tuloksestaan maksamaan yhteisöveron määrään.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Kotkan kaupunki emoyhteisönä saa hiukan ensimmäisen vaihtoehdon osinkotuloa suuremman, 14 milj. euron tuloutuksen, mutta tytäryhtiöt hyötyvät ratkaisusta lisääntyneiden kustannustensa verovähennyksen kautta 2,8 milj. euroa maksettavan veron kevenemisen määränä. Tämä sama verojen huojentuminen näkyy myös konsernitasolla. Tätä kautta koko konsernin tulos paranee 2,8 milj. eurolla. Tämä ylijäämä voidaan jättää tytäryhtiöiden omaan pääomaan edellisten tilikausien tulokseen ja käytettäväksi esimerkiksi tulevaisuuden investointeihin tai sitten erä voidaan jakaa ”ylimääräisenä” osinkona omistajalle (emo, kunta).

Vastaavasti Kouvolan konsernitilinpäätöksessä tytäryhtiöiden kustannukset nousevat 13,5 miljoonalla eurolla, jonka kaupunki kirjaa lisääntyneeksi myynnikseen. Kassaperusteinen tilitys tytäryhtiöiltä on siis 2,5 miljoonaa euroa suurempi kuin ensimmäisen esimerkin osingonmaksuna tehtynä tuloutuksena. Vastaavasti koko Kouvola-konsernin tulos paranee 2,7 miljoonalla eurolla tytäryhtiöiden keventyneen verotuksen (verovähennysoikeus) ansiosta.

4.6 Yhteenveto tutkimustyön verotuksellisesta osuudesta

Kuntakonsernin on emokunnan osittaisen verovapauden ansiosta mahdollista saavuttaa samankaltaisia veroetuja kuin monikansallisen yrityskonsernin. Samoin kuin yrityskonsernin, kuntakonsernin on verotuksellisesti kannattavaa järjestellä toimintansa konsernin sisällä siten, että mahdollisimman suuri osa konsernin tuloksesta syntyy siinä yhteisössä, jonka maksama yhteisövero on mahdollisimman matala tai kuten kunnan tapauksessa, nolla prosenttia.

On hyvä huomata, että kunnassa aktiivisesti toteutettu verosuunnittelu voi pitkälle toteutettuna kääntyä aggressiiviseksi verosuunnitteluksi.

VML 28 §:n veron kiertämistä koskeva yleislauseke voi tulla sovellettavaksi toimiin, joilla tavoitellaan veroetua tilanteessa, jossa suoritetuille toimille ei kokonaisuutena arvioiden ole osoitettavissa verotuksesta riippumattomia liikeloudellisia perusteita. Näihin keinotekoisiiin järjestelyihin, joilla ei ole verotuksesta riippumattomia liikeloudellisia perusteita, voidaan soveltaa VML 28 §:ä.

Vero.fi / Syventävät vero-ohjeet / Korkovähennysoikeuden rajoitukset elinkeinotoiminnassa⁵¹

Toisaalta, omakohtaiseen kokemukseen perustuen totean, että verottaja ei ole oleellisen kiinnostunut tarkastamaan kuntien verotusta yhteisöveron tilittämisen osalta. Olen osallistunut verotarkastukseen sekä yksityisen osakeyhtiön että Kotkan kaupungin verotettavaa tahoa edustavana talouden yhdyshenkilönä. Osakeyhtiön emoyhtiö oli Helsingin pörssiin listautunut yhtiö ja Kotkan kaupunki itsessään muodostaa tytäryhtiöineen konsernin, kuten aikaisemmin tässä työssä on todettu.

Verotarkastuksien osalta voi havaita mielenkiintoisen eron. Yksityistä konsernia tarkastellaan verotuksen kannalta kolmesta näkökulmasta, henkilöstökuluihin liittyvän ennakonperinnän ja kirjanpidolliseen tulokseen liittyvän tuloverotuksen sekä kirjanpidon tapahtumiin liittyvän arvonlisäverotuksen osalta. Kuntakonsernia tarkastettiin verotarkastuksessa ainoastaan ennakonperinnän ja arvonlisäverotuksen osalta. Tämä, tosin vain yhteen tarkastustapahtumaan perustuva, kokemus näyttäisi osaltaan osoittavan sen, että verottaja ei koe tarpeelliseksi tarkastaa kuntaa tuloverotuksellisesta näkökulmasta. Sinällään tämä tietysti on perusteltua, että kunnalla itsellään ei pitäisi olla merkittävää elinkeinotoimintaa ja muutenhan kunta rajoitetun verovelvollisuutensa kautta on vapautettu yhteisöveron maksamisesta. Mutta erityisesti uuden

⁵¹ Korkovähennysoikeuden rajoitukset elinkeinotoiminnassa:
https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48475/korkovahennysoikeuden_rajoitukset_elink/

kuntalain myötä kuntakonsernin sekä kunnan konsernitilinpäätöksen merkityksen kasvaessa, voidaan nähdä myös kunnan verotuksellisessa asemassa tapahtuvan muutosta, erityisesti konserninäkökulmasta tarkasteltaessa. Ja kuten tässä työssä on aikaisemmin todettu, voi siirtohinnoittelun merkitys kuntakonsernien verotarkastuksissa tulevaisuudessa korostua.

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu kunnan mahdollisuuksia järjestellä konsernin tulosta tytäryhtiölainojen ja -takauspalkkioiden sekä kiinteistövuokrien veloittamisen ja palveluiden myynnin avulla. Esimerkkikaupunkeina on käytetty Kotkan ja Kouvolan kaupunkeja. Tutkielmassa käytetyt arvot ovat poimittu joko tilinpäätöksestä vuodelta 2016 tai ne on johdettu arvioimalla tilinpäätöstietoja hyödyntäen. Arvioinnissa on käytetty varovaisuusperiaatetta, jolloin yksityiskohtaisemmalla, eräkohtaisella tarkastelulla voidaan saavuttaa jopa tässä tutkielmassa esitettyä suurempia hyötyjä.

Oheiseen taulukkoon on yhteenvetona koottu tässä työssä aikaisemmin käsitellyt erät, jotka taulukossa esitetään riveillä. Kunkin erän bruttoarvoa tarkastellaan kaupunkikonsernin näkökulmasta yhteensä (kaksi ensimmäistä saraketta yhteensä) sekä kaupungin ja tytäryhtiökokonaisuuden näkökulmasta erikseen (ensimmäinen ja toinen sarake). Sarakkeessa ”Veron arvo” (kolmas sarake) on esitetty kunkin erän verovähennykseen oikeuttava määrä tytäryhtiöllä. Erien nettovaikutusta tytäryhtiössä voidaan tarkastella vähentämällä ”Tytäryhtiöt”-sarakkeen itseisarvosummasta ”Veron arvo”-sarakkeen summa. Tarkastelun pohjana on käytetty kunkin erän erillistarkastelussa käytettyjä pohjatietoja sekä tekstissä ilmoitettuja olettamuksia. Yhteisöveroprosenttina on käytetty tämänhetkistä voimassa olevaa yhteisöveroprosenttia, 20 %.

	Saavutettu etu, Kotka-konserni TP2016			Saavutettu etu, Kouvola-konserni TP2016		
	Kaupunki	Tytäryhtiöt	Veron arvo	Kaupunki	Tytäryhtiöt	Veron arvo
Suorat tytäryhtiölainat, korko 5,0 % pa.	600 000	-600 000	120 000	350 000	-350 000	70 000
Tytäryhtiölainojen takausprovisiot	3 385 125	-3 385 125	677 025	2 201 535	-2 201 535	440 307
Ulkopuolisten lainojen takausprovisiot	20 938			691 486		
Kiinteistöjen vuokrat	9 000 000	-9 000 000	1 800 000	10 000 000	-10 000 000	2 000 000
Kunnan tuottamat palvelut	1 000 000	-1 000 000	200 000	1 000 000	-1 000 000	200 000
Verojen/verovähennyksen määrä	0	2 797 025		0	2 710 307	
Kokonaishyöty/-haitta	14 006 063	-11 188 100		14 243 021	-10 841 228	
Konsernin saavuttama verohyöty			2 797 025			2 710 307
Konsernin saavuttama muu hyöty			20 938			691 486

Kuva 9. Yhteenvedo työssä tarkasteltujen erien verotuksellisista vaikutuksista.

Taulukkoon on erilliseksi kohdakseen merkitty konsernin saavuttama muu hyöty, johon on laskettu konsernin ulkopuolisiin lainoihin liittyvät takausprovisiot. Tämä tuotto on konsernille uutta potentiaalista hyötyä siltä osin kuin takausprovisiota ei näiden lainojen osalta peritä tai provisio alittaa 3,8 %:n ”safe harbour” -tason.

4.7 Tutkimustyön verotukselliseen tarkasteluun liittyvät heikkoudet ja lisätutkimustarpeet

Työssä on käytetty pohjatietona Kotkan ja Kouvolan kaupunkien vuoden 2016 tilinpäätösten mukaisia julkisia tietoja. Toisissa kunnissa ja näissäkkin kaupungeissa on erittäin todennäköisesti saavutettavissa tarkemmat sekä kattavammat lopputulokset, jos kaikkia tarkasteltavia kohteita läpikäydään erä kerrallaan. Todennäköisesti molempien kaupunkien osalta on löydettävissä eriä, joiden osalta verohyötyä ei voida, ainakaan täysimääräisellä tavalla, käytännössä saavuttaa. Toisaalta on hyvin mahdollista, että tilinpäätöksen ja siihen liittyvien valmisteluasiakirjojen yksityiskohtaisempi sekä tarkempi tarkastelu tuo esille myös kokonaan uusia eriä, joissa verotuksellista hyötyä voidaan saavuttaa.

On myös huomioitava, että kunnan organisaatiorakenne ei välttämättä mahdollista kaikkien laskennallisten hyötyjen täysimääräistä hyödyntämistä. Sen lisäksi, että tytäryhtiöistä monet

ovat todennäköisesti avustettavien tai nollatuotto-yhtiöiden kategoriassa, myös yhtiösopimuksiin liittyvät tekijät voivat toimia rajoittavina tekijöinä. Alueellisesti toimivan julkisomisteisen osakeyhtiön perustamisen edellytyksenä on esimerkiksi saatettu vaatia, että äänivalta yhtiössä on jaettu muulla tavalla kuin suoraan omistuksen mukaisessa suhteessa. Tällaisessa yhtiössä emoyhtiö ei välttämättä suoraan pysty toteuttamaan kaikkia itselleen hyödyllisiä ratkaisuja, jollei saa riittävää määrää vähemmistöomistajista puolelleen. On myös mahdollista, että muut solmitut sopimukset rajoittavat emokunnan mahdollisuuksia toimia asioiden suhteen.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että tutkielmassa tapahtuvaa veloitus siirtoa yhteisöstä toiseen ei yleensä pystytä tekemään ainoastaan tuottojen osalta. Jos yhteisön kirjanpitoon kirjataan uusia tuottoja, tämän tuoton hankkimiseen liittyvät kustannukset tulee vastaavasti esittää saman yhteisön kirjanpidossa. Tällöin esimerkiksi kappaleessa 4.4.4 esitellyn toimintamallin, jossa kunta tuottaa tytäryhtiölleen lisääntyvässä määrin tuloverovapaasti laskutettua palvelua, voidaan nähdä lisäävän myös kunnan kyseiseen palveluntuottamiseen liittyviä kustannuksia. Nämä kustannukset ovat vastaavasti kunnalle ja siten edelleen koko kuntakonsernille verotuksessa vähennyskelpottomia kuluja. Parhaiten tässä työssä sovelletut esimerkkiratkaisut palveluiden osalta ovatkin sovellettavissa niihin tilanteisiin, joissa jo olemassa olevasta käytännöstä ei ole peritty tytäryhtiöltä lainkaan veloitusta tai veloitus on ollut annettuun palvelutasoon suhteutettuna liian pieni.

Erityisen mielenkiintoisen tilanteesta tekee se, että osakeyhtiöiden muodostamille konserneille on olemassa määritellyt raja-arvot sekä kilpailulainsäädäntöön liittyen markkinoiden toimivuuden (Kilpailulaki (948/2011) 22 §) että kielletyn valtiontuen (komission asetus 1407/2013) osalta. Kuten tämän tutkimustyön ensimmäisessä jaksossa todettiin, kuntalaki pakottaa yhtiöittämään markkinaehtoiset toiminnot muusta kaupungin toiminnasta erilliseen yhteisöön (juridinen henkilö). Edelleen tässä verotusta käsittelevässä tutkimustyön osuudessa olemme kuitenkin voineet havaita, että kuntakonsernin on mahdollista saavuttaa verotuksellista kokonaishyötyä konserniorganisaation (kuntakonserni) sisäisillä ratkaisuilla. Tilanne on

kuitenkin siitä poikkeava, että saavutettava kokonaishyöty saavutetaan konsernitasona, emoyhteisön saavuttamina verotuksellisia hyötyinä. Käytännössä tässä tilanteessa markkinoilla toimivien yhteisöjen (tytäryhteisöt) kilpailukyky jopa heikkenee, koska tehdyn tuloksen siirtämiseen liittyvät ratkaisut todellisuudessa pelkästään kuormittavat niiden tuloslaskelmia (verovelvolliselle kannattaa lisätä vähennyskelpoisia kustannuksia verovähennysten saavuttamiseksi). Toisaalta toteutuneen tuloksen osalta on verotuksellisesti edullista näyttää sen syntyneen rajoitetun verovelvollisuuden alaisuudessa eli emokunnan/-kaupungin tuloslaskelmalla. On kuitenkin tärkeää huomata, että kunta ei kuitenkaan enää ole kilpailulainsäädännön kannalta tarkasteltuna markkinaehtoinen toimija. Toisin sanoen, kunnan konsernina saavuttama verotuksellinen hyöty ei enää ole sellaista hyötyä, joka toimisi markkinoiden vapaata toimintaa häiritsevänä tekijänä. Yhtenä näkökulmana voidaan jopa todeta, että kunnan konserniorganisaationa verosuunnittelun kautta saavuttama hyödyn voidaan nähdä olevan kokonaisuuden kannalta jopa positiivinen asia. Siltä osin kuin mahdolliset verosuunnittelutoimet keventävät kunnan itsensä määriteltävissä oleviin veroprosentteihin liittyvää korotuspainetta, toimet voidaan nähdä kuntalaisen näkökulmasta suotuisiksi.

5 Yhteenveto tutkimustyöstä osakeyhtiö osana kunnan organisaatiota

Tutkimustyöni keskeisinä tutkimuskysymyksinä esitin kysymykset ”Miten kuntaomisteista ja yksityistä konsernia koskevat velvoitteet poikkeavat toisistaan?” ja toisaalta ”Häiritseekö kunnan tai kuntakonsernin toiminta kilpailtujen markkinoiden vapaata toimintaa?”.

Kuten työni kolmen tarkastelualueen läpikäynnissä on tullut esille, kuntaomisteinen osakeyhtiö on monella tapaa poikkeavassa asemassa verrattaessa sitä vastaavaan yksityiseen osakeyhtiöön. Erityisesti tilanteen eroavaisuus korostuu konsernitasonisessa tarkastelussa.

Kuntakonserni ei ole velvollinen noudattamaan samoja kirjanpitovelvoitteita kuin vastaavalta yksityiseltä konsernilta edellytetään, vaan sen on mahdollista soveltaa kirjanpitolakia kirjanpitolautakunnan kuntajaoston mukaisen ohjeistuksen mukaisesti.

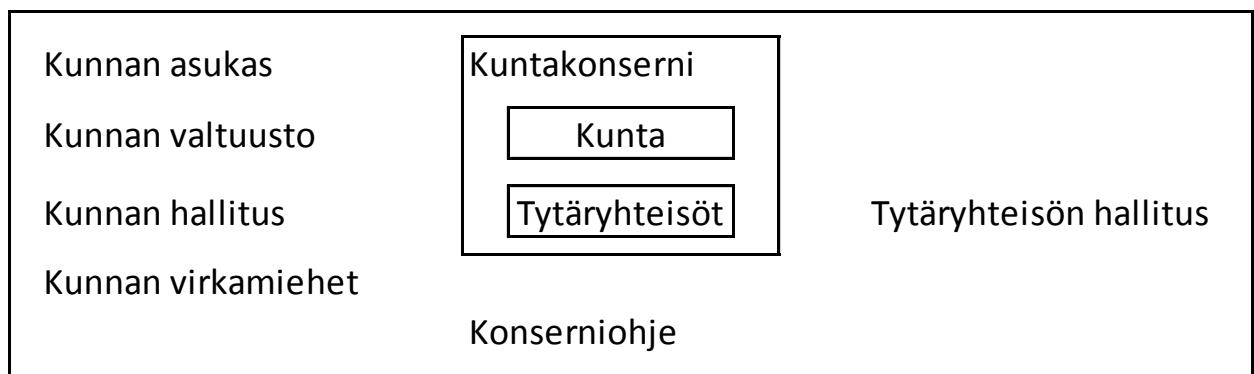
Kuntakonsernin omistusrakenne tuo toisessa jaksossa kuvatulla tavalla hyvään hallintotapaan liittyviä haasteita konsernin ja sen yhteisöjen johtamiseen. Nämä eroavaisuudet asettavat kuntaomisteisen yhtiön ja sen omistaman konsernin eri tilanteeseen kuin vastaavat yksityiset toimijat. Asetelma ei tuota varsinaista toimintaetua kuntakonsernille kilpailluilla markkinoilla, päinvastoin rakenne ja sen mahdollistamat ratkaisut useissa tilanteissa enemmänkin hankaloittavat erityisesti tytäryhteisön tehokasta toimimista kilpailuilla markkinoilla.

Verotuksellisen asemansa osalta kuntakonserni poikkeaa hyvin oleellisesti yksityisestä konsernista. Työn kolmannen osion läpikäynnissä havaitsimme, että kunnan emoyhtiönä toimiessaan nauttima rajoitettu verovelvollisuus synnyttää tilanteen, jossa kuntakonserni saavuttaa täysin lainmukaisilla toimintatavoilla ”veroparatiisin” kaltaisen tilanteen Suomen rajojen sisällä. Mikäli saavutettavissa oleva etu maksimoidaan verosuunnittelun keinoilla, kilpailuetu kuntakonsernin hyväksi suhteessa vastaavaan yksityiseen toimijaan kasvaa suurimmillaan hyvinkin merkittäväksi.

Näkemykseni mukaan tällainen rakenne on eurooppalaisen vapaan ja tasa-arvoisen kilpailukyvyn mahdollistavan lainsäädännön tavoitteiden vastainen. On oletettavaa, että rakenne tullaan jollain aikavälillä lainsäädännöllisin toimenpitein kieltämään vapaata kilpailua rajoittavana tekijänä. Nykyisen rakenteen ja toimintamallin voi laajasti tarkasteltuna katsoa kuuluvan kielletyn valtiontuen piiriin.

Toisaalta on tärkeää huomata, että verotusjärjestelyin saavutettu hyöty konkretisoituu nimenomaan konsernitasoisena ja käytännössä emoyhteisön eli kunnan tilinpäätökseen. Kunta

itsessään ei ole kilpailluilla markkinoilla toimiva toimija ja verosuunnittelun vuoksi tehdyt ratkaisut käytännössä yleensä pelkästään huonontavat vapaasti kilpailuilla markkinoilla toimivien tytäryhtiöiden taloudellista asemaa ja kilpailukykyä. Kuten aikaisemmin todettiin, useat kuntaomisteiset yhtiöt toimivat luonnollisen monopolin muodostavissa olosuhteissa. Näissä tilanteissa on olemassa riski, että kuntakonserni säilyttää ylimääräistä kustannustaakkaa tytäryhtiöidensä kannettavaksi verotuksellista hyötyä saavuttaakseen. Luonnollisen monopolin rajoittunut kilpailutilanne saattaa tällaisen toiminnan mahdollistaa, kun markkinoilla ei ole riittävää kilpailua, joka toimintakyvylleen pakottaisi korjaamaan kustannustenjakoon sisällytetyn vääristymän. Toisin sanoen tytäryhteisön kulurakenteen keinotekoinen paisuttaminen voi tällöin johtaa markkinaehtoisista toiminnoista perittävien hintojen korottamiseen. Näin luonnollisen monopolin tarjoama suoja voi luoda tilanteen, jossa kilpailutilanteen puutteellisuus ei estä yhtiötä tekemästä tätä, loppuasiakkaan maksettavaksi koituvaa, hintojen epäluonnollista korottamista.



Kuva 10. Kuntakonsernin toimintaympäristö.

Tässä tutkimustyössä läpikäydylä tavalla on todettavissa, että kuntakonsernin omistaja on kunta, eli käytännössä kunnan asukkaat. Kerran neljässä vuodessa kunnan asukkaat äänestävät kuntavaaleissa kunnalle valtuuston, jonka tehtävä on edustaa kuntalaisia kunnan päätöksenteossa. Kunnan valtuusto nimeää kuntaan hallituksen, jonka tehtävä on johtaa ja valvoa, että kunnan ja kuntakonsernin toiminta on valtuuston asettamien ohjeiden ja määräysten mukaista. Kunnan viranhaltijat valmistelevat asiat kunnan hallituksen

päätettäväksi. Viranhaltijoiden valmistelua johtaa kunnan- tai kaupunginjohtaja (tai kka pormestari-mallilla toimittaessa pormestari), joka toimii hallituksen kokouksessa asioiden esittelijänä.

Kuntalain mukaan kunnan konsernin ohjausta varten tulee laatia konserniohje. Konserniohje ja/tai kunnan hallintosääntö määrittelevät, kuinka kunnan määräysvallassa olevien konserniyhteisöjen hallitusten kokoonpano tulee määrätä. Usein oleelliset ratkaisut yhtiökokousedustajille esitettävistä hallitusedustusehdokkaista tekee kunnan hallituksen alainen jaosto, joka voi olla nimetty esimerkiksi konserni- tai omistusohjausjaostoksi. Tytäryhteisön hallitus johtaa tytäryhteisön toimintaa itsenäisesti ja yksi sen tärkeimmistä tehtävistä on nimetä tytäryhteisölle toimitusjohtaja.

Konserniohje on oleellinen kuntakonsernin ohjaamisen väline. Vaikka kuntalaki velvoittaa, että kunnan konsernille tulee laatia konserniohje, yhtiöoikeudellisesti konserniohje ei ole tytäryhteisöjä sitovasti velvoittava. Konserniohjeen sitovuus tytäryhteisöä kohtaan kasvaa, jos konserniohje velvoitetaan hyväksyttäväksi sekä tytäryhtiön yhtiökokouksen että hallituksen kokouksissa kyseisiä toimielimiä itseään sitoviksi määräyksiksi. Tämäkään käsittely ei tee konserniohjeesta yhtiöoikeudellisesti velvoittavaa. Oikeuskäytäntöä asiasta ei ainakaan vielä ole olemassa, mutta on todennäköistä, että konserniohjeen vastainen toiminta ei sinällään synnytä esim. osakeyhtiölain tarkoittamaa vahingonkorvausvelvollisuutta (osakeyhtiölaki, 22. luku) (jollei osakeyhtiölaissa kuvatut vahingonkorvausvelvollisuuden edellytykset muuten täyty). On kuitenkin todennäköistä, että oleelliset konserniohjeesta poikkeamiset tulevat johtamaan kuntaorganisaation sisäisiin toimenpiteisiin. Jollei hallitusedustaja toimi saamansa ohjeistuksen mukaisella tavalla, konserniohjauksesta vastaavat toimielimet käyttävät omistajan valtaa ja vaihtavat hallitusedustajan toiseksi.

Kunnan asukas on koko kuntakonsernin omistaja. Omistajan tahdon ja edun pitäisi heijastua koko organisaation toiminnasta. Kunnan johtamiseen liittyvä hallintoketju on kuitenkin niin

pitkä, että kunnan asukas on yleensä hyvin kaukana kunnan ja erityisesti kuntakonsernin tytäryhtiöiden toiminnasta. Asiakkaan roolissa hän saattaa useinkin asioida organisaation kanssa, mutta omistajuuden näkökulma siitä huolimatta yleensä unohtuu. Kuten tutkimustyössäni aikaisemmin totesin, harva kunnan asukas kunnan valtuuston vaalien yhteydessä osaa mieltää, että äänestyspäätöksellä on niinkin pitkälle kuin tytäryhteisöjen johtamiseen vaikuttavia ominaisuuksia.

Kuten tutkimustyöni verotusta tarkastelevasta osiosta on havaittavissa, erilaisilla konsernin sisäisillä ratkaisuilla on huomattava vaikutus koko konsernin talouden ja edelleen verotuksen ohjautumiseen. Mikäli sisäiset ratkaisut vahvistavat kaupungin taloudellista asemaa (parantavat sen kirjanpidollista tulosta) ja heikentävät tytäryhteisöjen asemaa (heikentävät niiden kirjanpidollista tulosta ennen veroja), niillä voi olla merkittäviä vaikutuksia koko konsernin tasolla tarkasteltuun yhteisöveron maksuvelvollisuuteen. Euromääräisen vaikutuksen lisäksi verosuunnitteluun liittyy moraalinen näkökulma. Kuinka pitkälle kunta voi hyödyntää verosuunnittelun tarjoamia mahdollisuuksia omaa verokuormaansa vähentääkseen? Vaikka kunta itse onkin yksi yhteisöveron tilityksen saajista, kuntien keskimääräinen osuus jää kuitenkin alle 30 prosenttiin koko yhteisöveron tilityksen määrästä. Ei voida olettaa, että kunta konsernina, sen koommin kuin mikään muukaan veronmaksajataho, olisi vapaaehtoisesti ja omasta edusta tinkien valmis kasvattamaan yleistä yhteiskunnallista etua, lisäämällä omaa veronmaksukuormaansa.

Kuka lopulta päättää kuntakonsernin verosuunnittelun sisällöstä? Viranhaltijaorganisaation vastuulla on koko kuntakonsernin talousarviokokonaisuuden valmistelu. Kunnan- tai kaupunginjohtaja (tai kunnan pormestari) on viranhaltijoiden esimies sekä konsernin operatiivisen toiminnan johtaja. Kunnan hallitus johtaa kaupunkia valtuuston määrittelemän reunaehdoin. Valtuusto käyttää ylintä päätäntävaltaa kunnassa ja kuntakonsernissa. Näistä toimielimistä muodostuu kunnan konsernijohto hallintosäännön ja konserniohjeen määrittelemällä tavalla. Edelleen konsernijohto käyttää äänivaltaansa tytäryhtiöiden yhtiökokouksissa nimeämällä valitsemansa edustajat kuntayhtiöiden hallituksiin. Konserniohje määrittelee, ja

konsernijohtoon muu erikseen antama ohjeistus tarkoittaa, kuinka tytäryhteisöjen tulee konsernisisäntäisissä asioissa toimia. Koko edellä kuvattun organisaation yhteenlasketut päätökset sekä taloudellinen toiminta vaikuttaa lopulta siihen, miten kuntakonsernin yhteisöveron alainen verotettava tulos muodostuu. Viime kädessä kokonaisuus on kunnan valtuuston vastuulla.

Kunnan valtuuston onkin tärkeä ymmärtää, että sen tekemät päätökset, jotka liittyvät konsernin talousarvio-ohjaukseen tai konserniohjeeseen, lopulta vaikuttavat hyvin laajaan verotukselliseen kokonaisuuteen. Sen lisäksi, että tehdyillä ratkaisuilla on vaikutusta euromääräisesti maksettaviin yhteisöverojen suorituksiin, ratkaisuihin liittyy myös aiemmin todettu moraalinen elementti. Kunnan konsernijohtoon, eli viime kädessä kunnan valtuustoon, on usein tasapainoteltava talouteen liittyviä päätöksiä tehdessään. Kunnan heikentynyt taloudellinen tilanne saattaa vaatia kaikkien käytettävissä olevien talous- ja verosuunnittelun keinojen hyödyntämistä. Verosuunnittelun keinojen täysimääräinen hyödyntäminen voi kuitenkin tuoda eteen moraalisia kysymyksiä suhteessa siihen, ovatko kaikki käytettävät keinot verolainsäädännön hengen mukaisia taikka voidaanko niiden käyttö tulkita jossain tilanteessa jopa aggressiiviseksi verosuunnitteluksi. On tärkeää, että taloudellinen kokonaisuus suunnitellaan huolella, sillä on olemassa riski, että vain yksittäisten päätösten optimoimisella päädytään kuitenkin lopulta kokonaisuuden kannalta epäsuotuisaan tilanteeseen.

Sen lisäksi, että tutkimustyössä läpikäytyjen osioiden väliltä löytyy edellä kuvattua linkittymistä, on tärkeää huomata, että ennakkoon laadittu toimintasuunnitelma talousarvioineenkaan ei välttämättä riitä varmistamaan toivottua lopputulosta kuntakonsernin kokonaisuuden osalta. Toimintasuunnitelman laadinnan lisäksi on otettava huomioon riskienhallinnan näkökulma ja siihen liittyvä valvonta. Riskienhallintaan liittyvien elementtien tarkempi tarkastelu on rajattu tämän tutkimustyön ulkopuolelle.

5.1 Ehdotetut ratkaisut

Mikäli edellä läpikäydyssä yhteenveto-kappaleessa kuvattu tilanne tullaan tulkitsemaan vapaan kilpailun kannalta ongelmalliseksi, se on mahdollista purkaa ainakin seuraavilla toimintatapojen ja/tai omistusrakenteiden muutoksilla:

1. Kuntakonsernit luopuvat kokonaan osittainkaan markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjensä omistuksesta.
2. Kuntakonsernien omistusrakenteita muutetaan siten, että markkinaehtoisesti toimivat yhteisöt eivät enää kuulu konserniin tytäryhteisöinä.
3. Kaikkien markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen omistus keskitetään alueelliseen tai valtakunnalliseen yhtiöön. Järjestelyn oleellisimpana tarkoituksena on katkaista emoyhteisön ja tytäryhteisön välinen side kunnan ja sen konsernirakenteeseen kuuluvan yhteisön osalta.

Kuntien lainsäädännöllinen pakottaminen markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen omistuksesta luopumiseen tulisi olemaan hyvin ongelmallista. Toisaalta ongelmallisen rakenteen purkamisen kannalta riittävä toimi olisi omistusosuuden pudottaminen tasolle, joka poistaa yhteisöltä tytäryhtiön statuksen eli omistusosuuden muutos siten että kunnan suora määräysvalta yhtiöön saadaan poistettua (toinen vaihtoehto).

Toinen vaihtoehto kuvatun rakenteen poistamiseen on toteuttaa omistusjärjestelyt siten, että konserniyhteys poistuu konsernissa markkinaehtoisesti toimivien yhteisöjen osalta. Tämä olisi mahdollista toteuttaa hajauttamalla omistusta useamman kunnan omistukseen. Tällöin yhteisöllä ei enää muodostu tytäryhteisö-suhdetta yksittäiseen kuntaan.

Nykyinen lainsäädäntö on pakottanut kunnat yhtiöittämään markkinaehtoisen toimintansa. Edellä kuvatut vaihtoehdot poikkeavat tästä kuitenkin siinä, että ne pakottaisivat kunnat tekemään omistusjärjestelyitä yhteisöomistustensa suhteen. Erityisen mielenkiintoinen

kysymys olisi varmasti myös omistusten arvostamisen muodostaminen. Mahdollisella pakotetulla omistusrakenteen muutoksella olisi varmasti vaikutusta yhteisöjen arvon määrittämiseen. Miten määritetään objektiiviset arvot tilanteessa, jossa myyjä on pakotettu myymään ja ostajalla ei välttämättä ole merkittävää intressiä ostamiselle, vaan omistusrakenteen muutos tapahtuu ulkopuolisesta, tässä tapauksessa esimerkiksi mahdollisesta lainsäädännöllisestä paineesta?

Näistä ratkaisuista kolmas vaihtoehto edustaa ehkä eniten ”out-of-the-box” –ajattelua. Mallin tarkoituksena on katkaista kunnan ja tytäryhteisön välinen konsernisuhde väliyhtiön kautta tapahtuvan omistuksen kautta. Kunta vaihtaisi siis tytäryhteisöomistuksensa alueellisen tai valtakunnallisen väliyhtiön omistukseen. Näin kunnalla ei enää olisi suorassa omistuksessaan liiketoimintaperusteisesti toimivaa yhteisöä, vaan se omistaisi sijoituksen väliyhteisöön. Sijoitusyhteisöosuuden omistamisessa olisi siinäkin kuitenkin ainakin kaksi ongelmaa: määräysvalta suhteessa alkuperäiseen omistukseen ja sijoituksen tuottaman osinkotulon jakaminen.

Kuten aiemmin työssä on tullut ilmi, kunnan liiketoimintayhtiöiden omistamiseen liittyy usein muukin tarkoitus kuin voiton tuottaminen. Tällainen tarkoitus voi olla esimerkiksi alueellisen hintatason kohtuullisena pitäminen esimerkiksi veden tai energian kustannusten osalta. Jos kunnan aiemmin omistama osuus tytäryhteisöstä siirrettäisiin sijoitusyhtiön omistukseen (esitetty kolmas vaihtoehto), kunta ei voisi enää nimittää edustajiaan tämän aiemmin tytäryhteisönä toimineen yhteisön hallintoon. Teoriassa tämä voitaisiin mahdollistaa sopimusoikeudellisilla välineillä, mutta tällöin ongelmaksi muodostuu lainsäädännön määrittelemä kohta konsernirakenteen syntymisestä hallintopaikkojen nimitysoikeuden kautta (VML 31 §). Juridisesta näkökulmasta tarkastellen käytännössä pelkkä nimitysoikeuden olemassaolo riittää palauttamaan tytäryhteisön takaisin kunnan konsernirakenteeseen. Konsernirakenteen purkaminen tarkoittaa siis sitä, että suora määräysvalta ohjata yhtiön strategiaa ja tavoiteasetantaa, poistuu kuntaomistajan käytöstä.

Osinkotuottojen jakamisen problematiikka konkretisoituu tilanteessa, jossa kunnan aikaisemmin suoraan omistama yhteisö sinällään kykenee parempaan sijoitetun pääoman tuottoon kuin koko valtakunnallinen sijoitusyhtiö yhteensä. Sijoitusyhtiö-mallissa kunta saa tällaisessa tilanteessa ainoastaan omistussuutensa suhteen kertyvän voitonjaon koko sijoitusyhtiöstä, vaikka luovutettu omistus suoraan omistettuna olisi tuottanut suuremman voittojen palautuksen määrän. Toisaalta heikommin tuottavan omistuksen sijoitusyhtiöön luovuttanut kunta voittaa saamalla omistussuudelleen suuremman tuoton kuin se alkuperäisen omistuksen tilanteessa olisi saanut.

On myös tärkeää huomata, että kahdessa ensimmäisessä vaihtoehdossa tytäryhteisö-statuksen poistuminen ei sinällään poista verotuksellista problematiikkaa kunnan ja osakeyhtiön välillä. Tytäryhtiörakenteen poistamisen myötä kunta ei voi enää määrätä yhtiötä toimimaan haluamallaan tavalla ja suora yhden kuntaomistajan (kuntakonsernin) saavuttama hyöty pienenee. Edelleen kunta kuitenkin saa konsernin sisäisesti järjestellyistä transaktioista verovapaan tuoton, joista yhtiön on edelleen mahdollista tehdä vähennys verotuksessaan. Omistuksen hajautumisesta johtuen toteutuksesta saavutettava verotuksellinen hyöty jakautuu kuitenkin niin laajalle, että kunnan veronsaajana järjestelyssä menettämä verotulo saattaa muodostua suhteessa niin merkittäväksi, että veronsaajakunnan itsessään saama verotuksellinen kokonaisuus ei enää jää positiiviseksi.

Kaikkien ratkaisuksi ehdotettujen vaihtoehtojen osalta on realistista todeta, että niiden käytäntöön panemisen edellytykset voi nähdä erittäin haasteellisiksi. Esimerkkinä voidaan mainita energiayhtiöiden omistukset, jotka muun muassa pääkaupunkiseudun kaupungeissa ovat erittäin merkittäviä. Samantapaisia energiaomistuksia löytyy todennäköisesti suuresta osasta Suomen kuntia. Näihin omistuksiin hallituspaikkojen kautta jaettavaan valtaan sekä erittäin merkittäviin euromääräisiin volyyymi-intresseihin voi olla poliittisesti hyvin vaikeaa tehdä muutoksia. Esimerkiksi Helsingin kaupungin kokonaan omistaman Helen Oy:n oman

pääoman arvo on lähes kaksi miljardia euroa⁵². Miljardien eurojen kokonaisuuksiksi kasvaneita rakenteita ei voida muuttaa hetkessä eikä kevein perustein.

5.2 Jatkotutkimustarpeet

Kuten tutkimustyössäni todetaan, kuntakonsernin ei suoraan voi nähdä yksiselitteisellä tavalla muodostavan EU:n kilpailulainsäädännön kielletyn valtionosuuden kriteerit täyttävää rakennetta. Vaikka kunta itsessään ei, mutta osa sen konsernirakenteeseen kuuluvista tytäryhtiöistä muodostaa markkinaehtoinen toimijan, tekeekö rakenne kuntakonsernista kokonaisuudessaan markkinaehtoisen toimijan? Näkemykseni mukaan tämä voisi olla yksityiskohtaisemman lakitieteellisen tutkimuksen tai tarkastelun arvoinen kysymys.

Edelleen tutkimustyöni toteaa kuntakonsernien mahdollisuuden hyödyntää lainsäädäntöä verotuksensa suunnittelussa. Jatkotutkimuksen aiheena voisi tarkastella tarkemmin lainsäädännön tarkoitusta, eli syvällisemmällä tavalla selvittää, onko verotusta ohjaavia lakeja ja määräyksiä tarvetta kehittää. Onko nykyinen tilanne kuntien ja kuntakonsernien verotuksen osalta asianmukaisella tolalla vai jättääkö nykyiset käytännöt mahdollisuuksia epäsuotuisaksi katsottaville verosuunnittelun toimenpiteille. Ja olisiko siirtohinnoitteluun perustuvan verotuksellisen tarkastelun syytä ulottua myös kuntakonserneihin?

Mielenkiintoinen aihe voisi olla myös selvittää erityisesti suurimpien kuntakonsernien tämän hetken käytäntöjä konsernitapahtumien järjestämisen suhteen. Millaista siirtohinnoittelupolitiikkaa yhteisöjen välillä ylläpidetään ja mitkä ovat näiden ratkaisujen vaikutukset konsernin verotukseen. Kuten aikaisemmin tässä työssä on todettu, tulee kuitenkin huomioida, että voimassa olevaa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tilinpäätössuosituksista noudattavien kuntien tilinpäätöstiedoista ei yleensä riittäviä tietoja tällaisen konsernitasoisen kokonaisuuden yksityiskohtaiseen selvittämiseen ole mahdollista saada. Tarkempi selvitystyö vaatisikin

⁵² Helsingin kaupunki, Tilinpäätös 2016, Tilinpäätöksen laatimista koskevat liitetiedot, s. 164

suhteellisen kattavaa pääsyä kuntakonsernin tilinpäätöstietoihin. Laajamittaisen selvitystyön tekeminen ja erityisesti sen vaatimien tietojen saaminen kunnilta edellyttäisi todennäköisesti vahvaa tutkimuksen taustatukea ja mandaattia esimerkiksi valtiovarainministeriön tai Kuntaliiton suunnalta.

Tämän työn yhteenveto-kappaleessa tuodaan esille se, että huolellisesta kunnan strategiaan sidotun toimintasuunnitelman ja talousarvion laatimiseen panostamisesta huolimatta on olemassa mahdollisuus, että erilaisista ulkoisista ja sisäisistä tekijöistä johtuen kunta konsernina ”ajautuu” tilanteeseen, joka ei vastaa toimintasuunnitelman tavoitteita. Tätä ei-toivottavaa mahdollisuutta voidaan yrittää hallita kattavalla riskienhallinnan järjestämisellä ja siihen liittyvän valvonnan toteuttamisella. Riskienhallinnan näkökulma on rajattu tämän työn ulkopuoliseksi aiheeksi, mutta aihealue on syytä huomioida kunnan konsernijohtamista suunniteltaessa. Aihe voidaan siten nähdä myös jatkotutkimuksen arvoiseksi.

Lähdeluettelo

Aguilera, R. V., Filatotchev, I., Gospel, H. & Jackson, G. (2008). An organizational approach to comparative corporate governance: Costs, contingencies, and complementarities. *Organization Science*, 19(3), pp. 475-492. doi: 10.1287/orsc.1070.0322

Asikainen, J., Huikko, K., Krakau, T., Korento, S., Lebedeff, P-P., Mononen, K. (2017). Kunnan konserniohje. Suomen Kuntaliitto. Saatavilla osoitteesta: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1854konserniohje2017.pdf>

Coffee J. C. Jr. & Berle A. A. (1999), The Future as History: The Prospects for Global Convergence in Corporate Governance and its Implications. Working Paper No. 144, The Columbia Law School.

Engblom, A., Holla, J., Järvinen, J., Lamminsivu, S., Lampinen, A., Lepistö, M., Paronen, V., Rautajuuri, A-L., Sandelin, E., Torkkel, T., Westergård, M. & Äimä, K. (2016). Elinkeinoverotus 2016. KPMG ja Edita Publishing Oy.

Gillan, S. L. (2006). Recent Developments in Corporate Governance: An Overview. *Journal of Corporate Finance* 12, 381–402.

Helsingin kaupunki, Tilinpäätös 2016. Saatavilla osoitteesta: <http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2017/Tilinpäätös-2016.pdf>

John, K. & Senbet, L.W. (1998). Corporate governance and board effectiveness. *Journal of Banking & Finance* 22, 371-403.

Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen. Euroopan unionin virallinen lehti 24.12.2013. Saatavilla osoitteesta: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/de_minimis_regulation_fi.pdf

Konserniverokeskuksen asiakkuus. Saatavilla osoitteesta: https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/konserniverokeskuksessa_hoidetaan_suome/

Korkovähennysoikeuden rajoitukset elinkeinotoiminnassa. Saatavilla osoitteesta: https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48475/korkovahennysoikeuden_rajoitukset_elink/

Kotkan kaupunki, Konserniohje (2017). Saatavilla osoitteesta: http://www.kotka.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/kotka/embeds/kotkawwwstructure/29232_2017_nro_5_Konserniohje.pdf

Kotkan kaupunki, Konserniohjeen liite: Hyvä hallinto- ja johtamistapa Kotkan kaupungin tytäryhtiöissä -suositus (2017). Saatavilla osoitteesta: http://www.kotka.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/kotka/embeds/kotkawwwstructure/29233_Konserniohjeen_liite_hyva_hallinto_ja_johtamistapa.pdf

Kotkan kaupunki, Kotkan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet (2014). Saatavilla osoitteesta: http://www.kotka.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/kotka/embeds/kotkawwwstructure/25941_Riskien_hallinta.pdf

Kotkan kaupunki, Tilinpäätös 2016. Saatavilla osoitteesta:

http://www.kotka.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/kotka/embeds/kotkawwwstructure/29103_Tilinpaaotos_2016.pdf

Kouvola kaupunki, Kouvola kaupungin konserniohjeet sekä hyvä hallinto- ja johtamistapa Kouvola-konsernissa (2012). Saatavilla osoitteesta:

https://www.kouvola.fi/material/attachments/talousjastrategia/newfolder_57/tw6cGbIRZ/Konserniohje.pdf

Kouvola kaupunki, Tilinpäätös 2016. Saatavilla osoitteesta:

https://www.kouvola.fi/material/attachments/5nm088taz/QOJKeduHt/Tilinpaaotos_2016_hyvaksytty.pdf

Maakunta- ja Sote-uudistus. Hallituksen linjaukset. Saatavilla osoitteesta:

<http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset>

Merchant & Van der Stede (2012), Management Control Systems, 3rd ed, Prentice Hall

Penttilä, S., Ruohonen, J., Uoti, A. & Vahtera, V (2015). Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 88.

Roe, M. J. (2004). The Institutions of Corporate Governance (John M. Olin Center for Law, Economics and Business, Harvard Law School, Discussion Paper Series No. 488)

Ruohonen, J., Vahtera, V., Penttilä, S. (2017). Kuntayhtiö. Alma Talent Oy, Helsinki.

Siirtohinnoittelu (verottaja). Saatavilla osoitteesta: <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/siirtohinnoittelu/>

Suomen Kuntaliitto, kuntien verotus. Saatavilla osoitteesta:

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/verotus>